

Le Problème de l'Imposition de la Rente et ses aspects actuels

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 22 Mai 1939, à 14 heures

PAR

Jean BLOCH

RÉDACTEUR AU MINISTÈRE DES FINANCES

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. BARTHÉLEMY, Professeur

Suffragants : MM. ROLLAND, Professeur

SIBERT, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1939

Le Problème de l'Imposition de la Rente et ses aspects actuels

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 22 Mai 1939, à 14 heures

PAR

Jean BLOCH

RÉDACTEUR AU MINISTÈRE DES FINANCES

JURY DE LA THESE :

Président : M. BARTHÉLEMY, Professeur

Suffragants : MM. ROLLAND, Professeur

SIBERT, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1939

Le Problème de l'imposition de la Rente et ses aspects actuels

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MA MÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT-PROPOS

Parler à l'heure actuelle de l'immunité fiscale de la rente française, c'est peut-être faire surgir de nouveau un débat qui ne s'était éteint que par la lassitude de ceux qui l'avaient engagé ; c'est faire sortir du tombeau une question dépassée par les événements, et sur laquelle l'accord entre les auteurs était devenu impossible, de par l'incompatibilité des principes qui les inspiraient.

Mais il ne s'agit pas de rouvrir la discussion sur la valeur du privilège ; tous les arguments ont été développés par ses partisans et ses adversaires, qui, de guerre lasse, ont laissé se perpétuer le phénomène de l'immunité contre lequel les derniers adhérents d'une doctrine indéfectiblement orthodoxe font retentir les accents d'une vaine indignation.

L'intérêt présent du sujet est double : d'une part, en profitant du recul que nous laisse l'interruption — peut-être provisoire — de la discussion, il est intéressant d'étudier l'évolution du principe de l'immunité, les transformations qui se sont opérées dans sa portée, grâce à des circonstances purement psychologiques ; par ailleurs, la question a été très voisine, de par la situation de nos finances publiques, d'acquérir de nouveau une valeur d'actualité ; certains juristes, d'une autorité incontestée, ont même considéré que l'impôt sur la rente avait reçu récemment un commencement d'application.

En fait, il paraît difficile d'élever, même en France, l'immunité à la hauteur d'un principe. On ne peut s'empêcher de la considérer comme une anomalie, une exception difficilement justifiable et qui rompt l'harmonie d'un système d'impôts répondant aux règles d'une parfaite orthodoxie financière. D'autant qu'elle n'a rien, en elle-même, de systématique ; bien qu'on ait voulu la justifier en droit, elle se présente, à l'heure actuelle, comme une simple faveur accordée aux valeurs d'Etat ; et cette façon de voir est si bien celle des législateurs successifs, qu'en 1893, lorsque fut institué l'impôt sur les opérations de Bourse, — à notre sens, totalement étranger à la question de l'immunité —, il ne s'appliqua que timidement, avec un tarif réduit, aux rentes françaises. De même, hier encore, lorsqu'un gouvernement demanda l'extension de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières aux fonds publics, il proposa un taux extrêmement faible en comparaison du droit commun.

On a donc toujours l'impression que c'est grâce à une sorte de timidité de la part des gouvernants, beaucoup plus qu'à des considérations juridiques, que subsiste l'exemption. « Ne pas toucher à la rente », tel fut le mot d'ordre de tous les ministres des Finances, qui, depuis le contrôleur général Desmarests, n'appliquèrent que discrètement l'impôt aux titres d'emprunts publics, et qui, depuis une époque antérieure à la Révolution française, n'osèrent sacrifier au fisc le principe de l'intangibilité du coupon.

D'ailleurs, la logique des hommes présente souvent des incohérences, qui, en ce qui concerne les rentiers, se sont manifestées avec une triste régularité : certains auteurs se sont amusés à calculer qu'un portefeuille de créances sur l'Etat, qui, sous

François 1^{er}, aurait représenté une fortune d'une vingtaine de mille francs or, serait aujourd'hui l'équivalent de quelques centimes de notre monnaie ; et tous ces gouvernements qui infligèrent aux rentiers les misères dont notre histoire financière est pleine, qui ont réduit à néant la valeur en capital du titre de rente, se sont toujours refusés à prélever quoi que ce fût sur le coupon. Aucun argument n'aurait empêché les pouvoirs publics de provoquer la ruine des rentiers par les innombrables opérations monétaires qui ont bouleversé nos finances contemporaines, mais s'il était agi, fût-ce pour s'incliner devant la rigueur d'une logique fiscale absolue, d'effectuer un prélèvement de nature fiscale sur le coupon, le respect obligatoire des engagements aurait été invoqué pour s'opposer à sa réalisation.

En réalité, devons-nous déplorer une pareille situation ? Est-ce que, pour respecter l'harmonieux édifice d'un système fiscal sans lacune, il y a lieu de sacrifier l'immunité de la rente française ? A l'heure actuelle, plus que jamais, l'intangibilité du coupon apparaît comme un dogme consacré par une lointaine tradition : au cours des nombreuses crises financières de notre histoire, il fut toujours combattu : jamais il n'a été volontairement enfreint ; aujourd'hui cependant, il est menacé ; et c'est pourquoi l'on peut encore utilement rappeler son origine et la façon dont les générations successives nous l'ont transmis, afin de faire valoir ce qu'il représente dans notre système fiscal moderne, et quel intérêt les pouvoirs publics peuvent avoir à son maintien ou à son abrogation.

PREMIERE PARTIE

LA TRADITION DE L'IMMUNITÉ

CHAPITRE PREMIER

ANCIEN RÉGIME

L'étude de la situation des titres de rentes dans ses rapports avec l'impôt sous la monarchie conduit nécessairement à se poser la question de la date d'origine de la dette publique.

Si l'on en croit Vührer (1), celle-ci remonterait à une époque antérieure à François I^{er}. C'est à cette opinion que paraît se rallier M. Pineau (2) : voulant examiner les avantages fiscaux accordés aux créanciers de la monarchie, ce dernier cite en effet les Lettres Patentes rendues par Philippe le Bel en 1302, dans lesquelles le roi affranchit de l'arrière-ban ceux de ces sujets qui fourniront des subsides sous forme d'emprunt ; de même, par lettres du 4 Juin 1315 (3), le roi, ayant demandé une avance aux officiers de la Chambre des Comptes, accorde à ces derniers une exonération d'impôts.

Il paraît difficile de donner le nom de rentes à des titres d'emprunts émis dans ces conditions.

(1) Vührer. Histoire de la D.P. Paris, 1886, in-8°, 2 vol, T.I, p. 13.

(2) Pineau. Immunités fiscales de la rente française.

(3) Cf. Vührer, T. I, p. 3.

Comme le fait remarquer M. Cauwès (4), les souverains, désireux d'obtenir des subsides pour entreprendre une guerre et pour toute autre raison, s'adressaient à certains de leurs sujets qui leur faisaient l'avance des fonds demandés ; un contrat intervenait entre les prêteurs et la personne du souverain qui, en échange, accordait certains avantages fiscaux. Mais il paraît difficile de considérer les emprunts contractés dans ces conditions comme faisant d'ores et déjà partie de la Dette Publique.

Sans vouloir pénétrer plus avant dans cette discussion dont il suffisait de poser les termes, nous conviendrons de faire remonter l'origine des titres de rentes sur l'Etat à l'Edit rendu par François I^{er} les 12 Septembre-10 Octobre 1522.

A la suite des guerres du Milanais, le royaume est appauvri, le crédit du souverain compromis ; le roi convoque les « officiers, bourgeois, manans » de sa bonne ville de Paris, leur demande de lui consentir un prêt de 200.000 livres tournois contre l'aliénation d'une rente de 25.000 livres ; ladite rente « est gagée sur les aydes, gabelles et impositions en la ville de Paris et aultres lieux de la charge de généralité d'oultre Seine, et mesmement sur le revenu des estaulx et bancs de la grant boucherie de Beauvais, du pyé fourché vendu en la dicte ville, compinct Saint Laurent, le huictième du vin vendu en gros, et de poissons aussi vendus en cette dicte ville de Paris et aultres membres de nostre domaine, aydes, gabelles, et impositions de la dicte charge et généralité d'oultre Seine » (5).

(4) R.E.P. 1895, p. 98 et sq.

(5) Cité entièrement par Vührer. Op. cit, 1886, T. I. p. 429. Arch. Nat. ord. de François 1^{er}, premier vol. K. fol. 383.

A partir de cette époque, quel a été le régime fiscal des effets royaux ? Nous examinerons successivement leur situation au regard des impôts personnels et réels ayant existé sous la monarchie. L'examen historique des édits d'impositions sous l'ancien régime et plus particulièrement au xviii^e siècle permettra de déterminer ce que représentait, à la veille de la Révolution Française, dans l'esprit des financiers et des économistes contemporains, l'idée d'une imposition de la rente.

Avant d'aborder l'étude des impôts directs de l'ancien droit, il suffira de faire remarquer, en ce qui concerne les impôts indirects, que les mutations portant sur des effets publics étaient assujetties au droit de contrôle, au même titre que les transferts portant sur des objets quelconques ; de plus, lorsque, en 1764, un droit de mutation aura été institué sur tous les effets publics, il sera précisé que le nouveau droit ne fera pas préjudice à l'assujettissement à la formalité du contrôle des « contrats de vente, cession, transport, subrogations et tous autres actes faits entre particuliers qui auront pour objet des rentes assignées sur les revenus de S.M. » (6).

SECTION I. — *Impôts personnels*

Nous rangerons sous cette dénomination les deux impôts qui, dans l'ancien droit, frappaient l'individu dans sa situation générale soit à raison

(6) R.P.P. 17 déc. 1764, Arch. Nat. man. X₁A 8776.

des biens dont il était propriétaire, soit en tenant compte de la classe dont il faisait partie, c'est-à-dire la taille et la capitation.

§ 1. — La taille

En ce qui concerne la première, une objection se présente immédiatement au principe de cette classification : dans la plupart des pays d'Etats et des pays conquis d'une part, dans trois généralités de pays d'élection d'autre part, la taille était réelle.

a) TAILLE RÉELLE.

Cette circonstance ne saurait cependant s'opposer à notre division en ce qui concerne les impôts auxquels étaient assujetties les rentes. Il paraît en effet à peu près certain que la taille réelle ne s'appliquait pas à elles.

Un doute a pu toutefois surgir dans l'esprit de certains auteurs. La taille réelle s'appliquait en effet aux immeubles. Or, les rentes constituées sur les fonds de terre étaient, suivant les provinces, considérées, tantôt comme meubles, tantôt comme immeubles. En tout état de cause, il est certain que la rente a été, sauf quelques rares exceptions, un bien immobilier. Il en allait ainsi notamment des rentes sur l'Hôtel de Ville de Paris (7). D'après M. Léon Say, il n'y avait d'exception que dans les régions de Dijon et Toulouse (8).

(7) Coutume de Paris, Art. XCIV.

(8) Léon Say. Dictionnaire des Finances. Mot : Dette.

En tant qu'immeubles, les rentes étaient-elles frappées par la taille réelle ? La négative paraît certaine. M. Pech de Laclause (9) s'en réfère sur ce point à l'article de Guyot qui concerne la nature juridique des rentes constituées. En réalité, nous ne trouvons rien chez cet auteur qui permette d'affirmer que les rentes sur l'Etat, quoiqu'immeubles, échappaient à la taille réelle. Ce ne sont pas les caractéristiques de la rente, mais bien plutôt celles de ce dernier impôt qui permettent d'avancer une telle affirmation (10).

Les effets publics n'étaient pas atteints dans les pays de taille réelle pour la simple raison que celle-ci frappait, non pas les immeubles quelqu'ils fussent, mais seulement les fonds de terre. C'est du moins ce qui résulte de la lecture du Mémoire de Moreau de Beaumont où, à propos de la taille réelle, il n'est question que des bienfonds.

Il dit, notamment, en tête du chapitre concernant les tailles dans les pays d'élection : « Dans les pays où la taille est réelle, elle s'impose sur les fonds dont la roture ou la nobilité décide de l'assujettissement ou de l'exemption » (11).

M. Marion se range à cette opinion lorsqu'il dit : « La taille était réelle lorsqu'elle était assise sur les bienfonds, sur la terre surtout, et lorsque

(9) Pech de Laclause, l'Impôt direct et les rentes sur l'Etat, p. 116, Thèse Toulouse 1899. Imp. Cypriano, 240 p. et la table.

(10) Guyot. Rep. jurisp. Mot rente. Tome XV, p. 144.

(11) Moreau de Beaumont. Mémoire concernant les impositions et les droits, 1787, T. II 329 p. et la table.

A Paris, chez J. Ch. Desaint, imprimeur du Châtelet, rue Saint-Jacques.

l'exemption était attachée non à la personne mais à la terre » (12).

Une réserve s'impose cependant. Dans les pays de taille réelle, à côté du « compois terrien » qui correspondait à peu près au cadastre des propriétés de la province, existait parfois un état des facultés mobilières des habitants de cette province, et que l'on appelait le « compois cabaliste ».

Si les rentes ne rentraient pas dans le premier de ces deux états de répartition, elles faisaient certainement partie du « compois cabaliste », et en ce sens, étaient considérées, du point de vue de l'impôt, comme faculté mobilière.

Despeisses, dans le *Traité des Tailles*, signale d'ailleurs les difficultés de perception de la taille sur les deniers à intérêts : « Lesdits Preud'hommes doivent estimer séparément les cabaux et meubles lucratifs d'avec les deniers à intérêts ou à rentes et d'avec le bétail... Et il faut plaider et faire de grands frais pour être payé ; de sorte que la plus grande part va en esdits frais, laquelle peine et frais ne se rencontrent pas en l'exaction des fruits des immeubles et du bétail ; et ainsi, si un fonds de valeur de 100 écus est alluré 30 sols, cent écus aux intérêts ne seront allurez en plus de 10 sols » (13).

En résumé, dans les pays de taille réelle, les rentes sur l'Etat, quoiqu'immeubles, ne rentraient pas dans le compois terrien ; elles étaient frappées, dans la mesure où la perception de l'impôt était

(12) Marion. *Impôts directs sous l'Ancien Régime*. P. 18-19. Ed. 1910, 432 p.

(13) Antoine d'Espesses. *Traité des Tailles et autres impositions*. T. III, p. 341.

Œuvres, 3 vol. publ. Lyon, 1750, 765 p.

possible, comme faculté mobilière dans les provinces où existait un comtois cabaliste, c'est-à-dire une sorte de cadastre de la propriété mobilière.

b) TAILLE PERSONNELLE.

Si l'on passe maintenant à la taille personnelle, on peut dire que les rentes sur l'Etat rentraient dans la généralité des biens d'après lesquels était établie la cote de chaque individu imposable.

Il s'agissait en effet d'un impôt frappant le redevable à raison de l'ensemble de ses ressources. Mais l'assiette variait suivant les époques et suivant les régions; souvent les facultés contributives étaient déterminées à la suite de simples présomptions. C'est ainsi que les journaliers payaient sur la base d'un revenu correspondant à 200 journées de travail; les fermiers et exploitants étaient imposés d'après la valeur du fonds; quant aux commerçants et aux artisans, leur cote était établie d'après, soit une déclaration, soit même la commune renommée.

Dans ces conditions, il est difficile de préciser la part représentée dans la cote d'un individu tailable par les effets royaux qu'il détenait par devers lui. De plus, tous les porteurs de rentes n'étaient pas assujettis. Un grand nombre de rentiers étaient exemptés, soit qu'ils fissent partie d'une classe de privilégiés, soit qu'une faveur leur ait été expressément octroyée: c'est ainsi que pour assurer le succès d'un emprunt émis sous forme de tontine et assigné sur le produit des Aydes, Gabelles et cinq Grandes Fermes, Louis XV accordait aux souscripteurs le privilège de la taille personnelle à raison des rentes nouvellement acquises: « Ceux de nos sujets tailables qui acquerront lesdites rentes ne pourront

être imposés à la taille à plus grande somme pour raison de ladite augmentation ni même pour l'accroissement dont ils pourraient jouir par la suite » (14).

§ 2. — La capitation

La capitation constitue le second impôt personnel de notre ancien droit. Elle a été établie par la déclaration du 18 Janvier 1695 « en vue de frapper généralement tous les sujets » (15).

Cette déclaration portait que la capitation serait « levée par feu et par famille, serait payée d'année en année, mais seulement pour la durée de la guerre ». Elle fut supprimée par arrêt du Conseil du 17 Décembre 1697 (16), qui décida que la perception n'en serait poursuivie que durant les trois premiers mois de l'année 1698, époque à laquelle l'échange des ratifications de la paix de Ryswick n'était pas encore fait.

La détresse des finances de la royauté contraignit celle-ci au rétablissement de la capitation, ce qui fut fait par la déclaration du 12 Mars 1701 (17) ; le texte portait lui-même que la perception en serait interrompue six mois après la conclusion de la paix. Il n'en fut rien et la déclaration du 9 Juillet 1715 la prorogea indéfiniment (18).

(14) Edit Novembre 1733. Code Louis XV, T. IV, p. 350.

(15) Voir texte dans de Boisliste. Mémoire des Intendants sur l'état des généralités. T. I, Mémoire de la généralité de Paris, Paris, 1881, p. 565.

(16) De Boisliste. T. II, Appendice V, p. 504.

(17) Enreg. Parl. Paris, 17 mars. Nouveau Code des Tailles, T. VI, p. 583.

(18) Recueil d'Arrêts du Conseil. Edits et Décl. Année 1715.

Rappelons succinctement le mode d'assiette de cet impôt : les sujets étaient répartis en 22 classes à chacune desquelles était appliqué un tarif correspondant. Evidemment les porteurs de rentes étaient assujettis, mais s'agissant d'un impôt personnel il est difficile encore ici de déterminer la relation existant pour un individu entre la possession d'effets publics et sa part contributive à la capitation.

Toutefois, et là encore, pour des raisons purement financières, des avantages furent accordés à un certain nombre de rentiers au regard de cet impôt.

C'est ainsi que l'édit de Septembre 1708 porta l'émission de 500.000 livres de rentes au denier 20 (5 %) dont la souscription entraînait le rachat de la capitation. « Nous avons résolu de créer de nouvelles rentes, lesquelles dispenseront pendant leur vie du paiement de la capitation les particuliers qui seront en état d'en lever le principal pour six fois le montant de leur taxe de la présente année... » (19).

Quelques mois plus tard, un deuxième emprunt de 500.000 livres au denier 20 fut lancé par un Edit de Mai 1709, lequel portait la même exonération (20).

Chacun de ces emprunts échoua lamentablement malgré le zèle des Intendants, qui, chargés de presser le rachat de la capitation, « ne reculèrent devant aucun procédé destiné à en assurer le succès ; ils eurent beau surtaxer les redevables pour

(19) Arch. Nat. G7 1134 AD IX. 81. N° 149.

(20) Isambert, T. XX, p. 540.

leur forcer la main, l'argent n'arrivait pas : les riches et les privilégiés étaient en effet exemptés d'ores et déjà de l'impôt et n'avaient aucun intérêt à souscrire ; quant aux autres, ils n'en avaient pas les moyens.

La situation financière de la royauté devint de plus en plus précaire.

De sorte que, répudiant catégoriquement ses engagements, le Régent, par la déclaration du 9 Juillet 1715, abolit tous les rachats. « Voulons que ceux qui l'ont rachetée soient employez dans les Rolles et sujets au payement de la capitation ainsi qu'ils l'ont été devant le rachat, et nonobstant Nos édits des mois de Septembre 1708 et Mai 1709 que Nous avons révoqués et révoquons à cet égard seulement » (21).

La déclaration du 9 Juillet portait ainsi une double violation de la parole royale ; d'une part elle prorogeait indéfiniment la perception de la capitation qui devait cesser six mois après la conclusion de la paix ; d'autre part, elle abolissait les termes du contrat passé avec les rentiers par les édits de 1708 et 1709.

Nous avons tenu à insister sur cette dernière disposition de la déclaration de 1715 dont certains auteurs, notamment M. Paul Digeaux (22), paraissent ignorer les termes en affirmant que le pouvoir royal n'est jamais revenu sur les rachats opérés en 1708 et 1709.

(21) Cité par Marion. I. Dir. sous l'A.R. p. 274.

(22) P. Digeaux. Impôt sur les titres de rente, p. 137. Thèse Lille, 1900, T. 89, 300 p.

SECTION II. — *Impôts réels*

Mais si la taille et la capitation n'atteignaient qu'indirectement les rentes sur l'Etat comme élément du patrimoine, les impôts institués au XVIII^e siècle étaient prélevés sur ces arrérages même; leur étude est d'autant plus intéressante pour nous que leur mode de perception s'avoisine de celui qui a été proposé, à une époque récente, par les partisans de l'assimilation de la rente aux autres valeurs mobilières.

En 1710, le royaume est appauvri par la guerre de la succession d'Espagne. Pour créer des ressources neuves, on va instituer un nouvel impôt. Les modalités adoptées seront inspirées des idées de Boisguillebert et de Vauban dont le livre devait retrouver droit de cité après avoir été brûlé sur la place de Grève. La nouvelle taxe consistera dans le prélèvement d'un dixième des revenus et autres biens de tous les sujets du royaume. Il s'agit donc bien d'un impôt réel; parmi les revenus imposés figurent les arrérages des effets royaux.

L'article 4 de la déclaration du 14 Octobre 1710 (23) dispose en effet « et pareillement le dixième de toutes rentes sur l'Hôtel de Ville, sur le clergé, sur le contrôle des actes des notaires, sur les villes, provinces et pays d'Etat, les augmentations de gages, les pensions, gratifications, dons et acquits patents ».

(23) Enreg. Parl. Paris, 7 Novembre. Arch. Nat. AD IX, 400.

§ 1. — La situation des effets publics
dans le système créé par la déclaration de 1710

Les modalités de recouvrement de cet impôt sont exposées par la déclaration du 27 Décembre 1710 (24). L'article 1^{er} de ce texte précise, en ce qui concerne les rentes, que la perception sera opérée par la retenue du dixième.

A partir de 1710 ce sera là le procédé normal d'après lequel sera désormais effectuée la perception de tout impôt réel sur les fonds publics. Dans l'esprit des législateurs du XVIII^e siècle, l'idée de retenue sur les arrérages de la rente sera intimement liée à celle d'imposition. On peut donc indistinctement employer le terme de retenue et d'impôt sans altérer le sens de la discussion.

Certaines difficultés d'application se sont présentées lors de l'établissement de la nouvelle taxe ; lors du premier versement de la retenue, le paiement des arrérages des rentes avait été suspendu ; aussi les détenteurs de titres risquaient-ils de verser l'impôt à raison de quartiers qu'ils n'auraient pas perçus. C'est pourquoi le Roi ordonna que le dixième ne serait levé qu'à proportion des paiements effectifs qui seraient faits aux rentiers.

Signalons enfin que les titres de rente n'étaient pas sujets à retenue quelque fût le portefeuille dans lequel on les rencontrât. Des privilèges apparurent dès l'origine : ce fut d'abord celui du clergé qui lui fut accordé par un contrat passé le 13 Juillet 1711 et ratifié par la déclaration du 27 Octobre de la

(24) Reg. Parl. Paris, 7 Janvier 1711.

même année (25) : « tous les biens ecclésiastiques n'avaient pas été ni pu être compris dans la déclaration du 14 Octobre 1710 portant établissement du dixième ; tous les biens qui appartenaient à l'Eglise et tous ceux qui lui appartiendront par la suite, à quelque titre que ce soit, et pour quelque cause que ce soit, les cens, rentes, redevances et autres honoraires... demeureront exempts à perpétuité, tant pour le passé que pour l'avenir, sans qu'ils puissent être assujettis pour quelque cause que ce fût, sans aucune exception ni réserve ».

C'est ensuite celui qui fut attribué à l'Ordre de Malte, lequel offrit 60.000 livres, « preuve de son empressement à contribuer aux charges de Sa Majesté », et fut déclaré exempt.

Une autre exemption d'un caractère personnel fut accordée en faveur des agents chargés du maniement des deniers royaux. Par édit du 7 Octobre 1710 (26), le Roi, en vue d'obtenir des subsides pour continuer la guerre, décida des augmentations de gage sur « ceux de ses sujets qui, par leur attachement à son service, se portaient volontiers à lui donner des marques de leur zèle, et qui, par les avantages qu'ils avaient retirés depuis le commencement de la guerre, du maniement qu'ils avaient fait de ses deniers, dans les fermes, sous-fermes, traités, sous-traités, marchés d'entreprises et fournitures, emplois, commissions, négociations et caisses, ou par les facilités qui avaient été attribuées au commerce, avaient fait des profits considérables ». Cet édit créa, dit Moreau de Beaumont (27), 1.250.000 livres d'augmentation de gages héréditaires.

(25) Idem, 4 Novembre 1711.

(26) *Rec. des Ed. T.X*, N° 38.

(27) Moreau de Beaumont, *op. cit.*, p. 307.

taires au denier 20. D'après le même auteur, dans le préambule d'un édit de 1711, il avait été arrêté des rôles. Mais ceux qui y étaient compris demandèrent qu'il leur fût accordé des rentes au denier 20, et c'est ici que nous voyons apparaître la notion de privilège personnel : pour leur permettre d'acquiescer ces rentes, il leur fut accordé décharge de toutes taxes pour les marchés passés par eux depuis le 1^{er} Septembre 1696.

Ce ne sont là cependant que des exemptions d'un caractère purement personnel. On peut dire qu'à l'origine, le régime de droit commun des rentes sur l'État était l'assujettissement à l'impôt du dixième qui était prélevé sur les arrérages par voie de retenue.

§ 2. — Régime fiscal des effets publics de 1713 à 1764

La situation allait se modifier à partir de 1713 et à la suite de l'opération que l'on dénomma avec quelque euphémisme, la conversion Desmarests.

En fait, d'une façon purement arbitraire, et par édit du mois d'Octobre 1713 (28), le contrôleur général réduisit au denier 25 tous les titres de rentes émis jusque là à un taux supérieur et assignées sur les aydes, gabelles et les cinq Grosses Fermes.

En même temps, l'article 10 du même édit portait exemption de la retenue du dixième sur les nouveaux titres à compter du 1^{er} Janvier 1714.

On a discuté sur le caractère de cette exoné-

(28) Ordonn. Louvre, Registres Hôt. Ville, p.274, verso.
Cote 68.

ration établie par l'acte même qui consacrait la banqueroute partielle. On s'est demandé s'il s'agissait d'un simple expédient, d'un avantage de caractère précaire accordé aux créanciers de l'Etat pour leur faire admettre l'exaction dont ils étaient l'objet.

C'est en ce sens que se prononce Vührer qui déclare que les dispositions de l'édit de 1713 concernant l'exemption de retenue furent abrogées en 1715 (29).

Au contraire, M. Pech de Laclause, dans sa thèse sur « l'impôt direct et les rentes sur l'Etat », affirme qu'aucun texte n'est revenu en 1715 sur cette exonération et que Desmarets a entendu établir d'une façon permanente l'immunité des fonds publics au regard de l'impôt du dixième (30).

A vrai dire, il n'existe pas pour l'année 1715 de texte portant abrogation formelle des dispositions de l'édit de 1713 concernant la retenue. Mais un emprunt fut émis la même année au mois d'Août, créant 10.000 livres de rentes au denier 25 sur les domaines et les bois (31), lesquelles furent assujetties à la retenue.

L'existence de ce texte prouve donc, à l'encontre de la thèse de M. Pech de Laclause (32), que Desmarets n'a pas eu l'intention de fixer « ne varietur » en 1713 le régime fiscal des effets royaux. Tout ce qu'il est permis d'affirmer, c'est que les emprunts émis entre 1713 et 1764 ont été pour la grande majorité exonérés de retenue.

Dès lors, il est possible de rétablir les faits

(29) Vührer, op. cit., T.I, p. 137.

(30) Pech. de Laclause, op.cit., p.31.

(31) Ord de Marly, Août 1715. Rec. d'Arrêts du Conseil,

p. 789.

(32) Pech. de Laclause. op.cit., p.32.

dans un ordre qui paraît pour le moins vraisemblable : en 1713, les finances royales sont dans un état déplorable ; le contrôleur général n'hésite pas à proclamer une banqueroute partielle ; toutefois, comme trois ans auparavant, un impôt direct a été établi sur les titres lequel était perçu sous forme de retenue, et comme il en est résulté pour les rentiers une amputation pure et simple d'un dixième des intérêts qui leur étaient versés, Desmarests ne veut pas paraître leur imposer une nouvelle diminution de leurs arrérages ; sous prétexte de vouloir unifier la dette, il réduit tous les titres au denier 25 et les déclare désormais exempts de retenue.

Qu'il y ait eu là un expédient destiné à faire accepter aux rentiers le fait accompli, on saurait difficilement en douter ; toutefois, quelle qu'ait été l'intention de l'auteur de l'édit, le résultat de l'opération n'en a pas moins été une unification de la dette à un taux d'intérêt réduit qui leur a été servi net de retenue.

Desmarests a-t-il voulu consacrer une immunité permanente de la dette royale au regard de l'impôt réel ?

Il est certain qu'en ce qui concerne les emprunts convertis par l'édit de 1713, le régime qu'il a voulu établir devait, dans son esprit, être définitif. Quant à ceux qui ont été émis par la suite, l'existence de l'édit précité de 1715 laisse supposer qu'il n'a pas voulu étendre d'une façon générale cette immunité à toute la dette publique.

Dans les années qui ont suivi jusqu'à 1764, le crédit de la monarchie a toujours été assez précaire. D'autre part, une partie de la dette était exonérée des retenues ; c'était celle qui correspondait aux emprunts convertis en 1713. Il était évident qu'à chaque nouvelle émission, lorsque le législateur

voulait réunir toutes les chances de succès d'un emprunt nouvellement lancé, il dut accorder aux souscripteurs des avantages au moins équivalents au regard de l'impôt qu'aux détenteurs des titres des anciens emprunts ; c'est ainsi que s'est prolongée entre 1713 et 1764 une immunité pour tous les titres de rente, immunité existant de droit pour ceux qui avaient été émis antérieurement à 1713, et qui, pour des raisons de fait, fut étendue à ceux qui le furent ultérieurement.

L'étude de la situation créée aux rentiers en 1713, et des conséquences de l'édit de conversion présente un intérêt pratique pour la question de l'immunité de la rente que peut-être les auteurs n'ont pas suffisamment mis en valeur : il existe en effet un parallélisme assez remarquable entre la suite des événements qui se sont déroulés autour de cette date et ceux qui ont présidé à l'élaboration de la loi de Vendémiaire An VI ; aussi les conséquences pratiques des deux textes peuvent-elles présenter des points communs.

A ces deux époques on se trouve en pleine crise des finances publiques. Les deux lois consacrent une banqueroute et en même temps accordent aux titres de rente une exemption de retenue, alors que dans les trois années qui ont précédé chacune d'elles, les arrérages avaient été soumis à l'impôt réel : c'était dans le premier cas la retenue du dixième, et dans le second la contribution foncière à laquelle avaient été assujettis les intérêts de la dette publique en 1793. L'étude de la valeur juridique de l'engagement pris par Desmarets en 1713 permettra ainsi, par comparaison d'éclairer la discussion relative à celui que prendra le législateur de Vendémiaire.

Le dixième instauré en 1710 et qui devait cesser d'être perçu lors de la conclusion de la paix, a été prorogé par la déclaration du 9 Juillet 1715 (33), puis supprimé par un édit du mois d'Août 1717 (34).

Mais il fut remplacé tout d'abord par l'impôt du cinquantième instauré par la déclaration du 7 Juin 1725 (35), laquelle porta exonération complète des titres de rente sur l'État.

Art. 3. — ... comme aussi à l'exception des rentes perpétuelles et viagères sur l'Hôtel de Ville de Paris et sur les tailles et les quittances de finances à 2 %.

Le dixième reparut en 1733 après la guerre de la succession de Pologne. L'édit du 17 Novembre (36), reproduit à peu près exactement les termes de celui de 1710, mais en ce qui touche les rentes, l'article 4 dispose : « et pareillement le dixième de toutes les rentes sur le clergé, sur les villes, provinces, pays d'Etat et autres, à l'exception des rentes perpétuelles et viagères sur l'Hôtel de Ville de Paris, et sur les tailles, les quittances de finances portant intérêts à 2 % employées dans nos Etats, ensemble les gages réduits au denier 50 ».

La perception devait cesser trois mois après la conclusion de la paix. En fait, « pour récompenser le zèle de ses sujets », le Roi l'interrompt par arrêt de son Conseil à partir du 1^{er} Janvier 1737 (37).

(33) RPP. Marly, 3 Juillet. Arch. Nat. A.D. IX, 400, cité par Marion, I. Dir. sous l'Ancien Rég., p. 274.

(34) Idem, 4 Septembre. Arch. Nat. A.D. IX, 400.

(35) Enregistré au Parl. Paris en lit de justice le 8 Juin. Arch. Nat. A.D. IX, 384.

(36) RPP. 22 Décembre. Arch. Nat. A.D. IX, 400.

(37) Code Louis XV, T.VIII, p.69.

Cependant, à la mort de l'empereur Charles VI, les hostilités furent rouvertes. Le dixième fut rétabli par l'édit du 29 Août 1741 (38) dont l'article 4 concernant les rentes reproduit exactement les termes de celui de 1733.

D'ailleurs, deux emprunts de guerre ont été ouverts au mois de Décembre 1746, dont les titres portaient exemption des retenues : le premier, émis par déclaration du 1^{er} Décembre 1746 créant 1.200.000 livres de rentes au denier 20 ; le second par une autre déclaration du même mois portant création de 500.000 livres de rentes assignées sur la ferme des postes.

La déclaration du 1^{er} Décembre 1746 par laquelle fut émis le premier d'entre eux instituait de plus pour 10 années, du 1^{er} Janvier 1747 au 31 Décembre 1756 une taxe de deux sols pour livre en sus du dixième, qui, en ce qui concerne les rentes, les frappait dans les mêmes conditions que l'impôt du dixième lui-même (39).

Ce dernier impôt allait bientôt cesser d'être perçu. Il fut supprimé par un édit de Mai 1749 (40) qui en même temps institua une caisse générale d'amortissement pour le remboursement des dettes de l'Etat, et ordonna la levée du vingtième, « pour le produit en être versé dans ladite caisse ».

L'article VI de cet édit est conçu à peu près dans les mêmes termes que les articles des précédents concernant les rentes : « ... Et pareillement le vingtième de toutes rentes sur le clergé, sur les

(38) R.P.P. 2 Sept. Rec. des Edits, T.XXI, N° 20.

(39) Un autre emprunt de 300.000 livres fut émis en Janvier 1748 dont les titres étaient également exempts.

(40) R.P.P. 19 Mai, Arch. Nat. A.D. IX 401. Manusc. X₁ A 8754.

villes, provinces, pays d'Etat et autres, à l'exception des rentes perpétuelles et viagères sur l'Hôtel de Ville de nostre bonne ville de Paris, et sur les tailles, les quittances de finances... »

Le même mois furent créées 1.800.000 livres de rentes héréditaires au denier 20 en vue de subvenir aux dettes restant à acquitter sur les dépenses de guerre. Les rentes furent déclarées exemptes du vingtième.

L'Edit de Mai 1794 fut complété par celui du 7 Juillet 1756 qui détermine la date de cessation du premier vingtième (10 ans après la cessation des hostilités) et en établit un second devant être perçu dans les mêmes conditions à dater d'Octobre 1756 (41).

Enfin, un troisième vingtième « avec les deux sous pour livre d'icelui » fut établi par l'édit de Février 1760 (42) « sur les mêmes rôles et en la même forme et manière que le vingtième établi par l'édit de 1749 ».

La date à laquelle devaient cesser d'être levés ces différents impôts a été précisée par la déclaration du 21 Novembre 1763, qui d'une part, ramène au 1^{er} Janvier 1768 la prorogation du second vingtième que le contrôleur général Bertin avait, par l'édit d'Avril 1763, reportée jusqu'à 1770 ; qui, d'autre part, fixe au 1^{er} Janvier 1770 la date jusqu'à laquelle seraient perçus les 2 sols pour livre du dixième ; qui, enfin, arrête au 1^{er} Janvier 1764 celle où cesserait d'être perçu le troisième vingtième ;

(41) RP.P. 2 Août 1756. Arch. Nat. AD IX, 491, cité par Marion, Imp. dir. sous l'A. Reg. ppal^e au XVIII^e siècle, in-8°, Paris, 1910, 432 p., p. 293.

(42) Versailles, Fév. 1760, Arch. Nat. A D IX 401.

la même déclaration du 21 Novembre 1763 (43) ordonnait la confection d'un cadastre « après vérification faite en nos cours » et prévoyait qu'il serait fait annuellement un fonds de 20 millions affecté à perpétuité à la libération des dettes de l'Etat, qui serait pris sur le produit du premier vingtième et subsidiairement sur les autres produits.

Ce résumé historique des différents édits d'impôts directs établis au cours du xviii^e siècle jusqu'à 1764 permet de constater qu'à cette dernière date, une certaine tradition s'était instaurée relativement à l'immunité des titres d'Etat au regard des impôts réels. A cette époque la situation allait profondément se modifier.

L'histoire de la Dette Publique entre 1764 et 1789 permet difficilement de rattacher les faits qui la composent autour de principes juridiques bien définis. C'est le début de la grande débâcle financière qui contribuera à précipiter la monarchie dans l'abîme. Les exactions de certains ministres des finances se graveront dans la mémoire des hommes de la prochaine Révolution chez qui l'idée de banqueroute sera intimement liée au souvenir de la royauté.

§ 3. — La déclaration de 1764

La situation faite aux rentiers depuis 1713 paraissait leur conférer un droit acquis à l'exemption de toute imposition, si bien qu'au moment où un besoin impérieux de ressources conduisit le con-

(43) Code des Tailles, Tome IV, p.100.

trôleur l'Averdy à frapper leurs titres d'une retenue, celui-ci ne chercha à justifier cette mesure par aucun argument juridique et invoqua purement et simplement l'état de nécessité. C'est dire que, tout au moins, aux yeux des contemporains, l'Etat se trouvait lié par un engagement contractuel vis-à-vis des porteurs de ses titres.

En 1764, une réelle impopularité se développait à l'encontre des rentiers ; on considérait que si de lourds sacrifices étaient demandés au pays, c'était pour s'acquitter vis-à-vis de cette classe d'individus des dettes contractées par devers eux. Cette animosité était entretenue par le développement des idées physiocratiques, empreintes d'un réel mépris envers la classe stérile des capitalistes ; la noblesse enfin, propriétaire de terres particulièrement exposées aux emprises du fisc ne demandait qu'à reporter sur les titulaires des fortunes mobilières le poids des sacrifices qui allaient être demandés au pays.

Or, c'était chez elle qu'étaient recrutés les officiers des parlements de province ; aussi ces derniers, consultés par le contrôleur l'Averdy, se montrèrent-ils très favorables au principe de la retenue sur les rentes.

Cet état d'esprit se révèle assez bien dans la réponse fournie par le Parlement de Bordeaux : « ... les rentes sont un revenu plus assuré, plus facile à percevoir, moins exposé aux pertes et aux procès que les autres ; de plus, elles entretiennent la paresse, découragent l'industrie, avilissent les fonds de terre, engloutissent tout numéraire dans la capitale, ruinent et dépeuplent les provinces... » et le Parlement répond à l'objection tirée des engagements contractés envers les rentiers : « car ces promesses sont sans cesse violées ; les privilèges les

plus authentiques cèdent sous l'empire de la nécessité... » (44).

De même le Parlement de Rennes revendique pour le Roi le droit et le devoir de revenir sur ses engagements injustes et imprudents qu'on a pu lui faire prendre, et constate « que tant d'autres engagements sont restés lettre morte, qu'à plus forte raison le Roi peut-il faire subir aux créanciers de l'Etat l'inexorable loi de nécessité ».

Une double conclusion peut être tirée de ces déclarations :

La première est que dans la seconde moitié du xviii^e siècle, l'idée de retenue sur les arrérages de la rente était assimilée à celle de taxation par les impôts réels ; en second lieu, que la Royauté était considérée comme se trouvant dans une situation contractuelle à l'égard des rentiers, en ce qui concerne l'exemption de retenue, et qu'à cette situation de droit, de simples considérations de fait devaient porter atteinte.

C'est donc sous l'empire de la loi de nécessité que l'Averdy a été conduit à édicter une retenue sur les rentes. Aucune opposition ne s'est manifestée nulle part. Les Parlements, sauf peut-être le Parlement de Paris, témoignèrent même d'un certain enthousiasme lorsque la déclaration fut présentée à leur enregistrement. Celle-ci fut signée le 17 Décembre (45).

Le prétexte invoqué pour la création de nouvelles ressources fut l'institution d'un fonds d'amor-

(44) Cité par Marion. L'impôt sur la rente en 1764. Extrait du bull. hist. et philos. 1898, 10 pages.

(45) Arch. Nat. Man. X₁ A 8776, R.P.P. 17.

tissement à l'alimentation duquel celles-ci étaient directement affectées.

Deux sortes de droits sont créés : une retenue du dixième visée par l'article 31 ; un droit de mutation établi par l'article 24 et équivalent à une année d'intérêts. En ce qui concerne ce dernier, l'article 25 dispose que pour les titres inaliénables il sera remplacé par une taxe annuelle du quinzième des arrérages.

L'article 47 prévoit l'affectation obligatoire des nouveaux droits à la caisse d'amortissement. « Voulons en conséquence que s'il y était contrevenu, le droit de mutation établi par notre présent édit ne puisse être perçu ni les retenues du dixième et quinzième continuées à peine de concussion. »

Quant à l'effet moral produit par ce texte, il est surtout possible de l'apprécier, comme l'a montré Marion (46), dans la correspondance des agents à l'étranger, et particulièrement en Angleterre et en Hollande où l'impression éprouvée fut d'autant plus vive que le marché des fonds français était particulièrement abondant.

Le sort de cette déclaration fut de courte durée en ce sens que l'obligation d'affecter les fonds à la caisse d'amortissement fut bientôt enfreinte.

L'abbé Terrai fut nommé contrôleur général en 1769 ; un an à peine après son arrivée au pouvoir, les engagements contenus dans le texte de 1764 devinrent lettre morte. « Les rentiers déjà atteints par les retranchements portés sur les arrérages... continueront à être soumis au dixième d'amortissement. Ils n'avaient été privés de leurs biens que pour former le fonds destiné au rembour-

(46) Marion. Art. cité.

sement des capitaux de la Dette. La clôture de la caisse d'amortissement devait y mettre fin. » (47)

En effet, par un édit du 7 Janvier 1770 (48), il est dit que « les fonds seront versés pendant huit années à compter du 1^{er} Avril 1770 au trésor royal pour servir de remplacement des fonds du Roi absorbés par avance.

Puis, prenant prétexte de la difficulté de tenir une comptabilité des retenues ainsi effectuées, il est décidé que les arrérages seront versés nets aux rentiers, déduction faite des retranchements opérés, sans que ceux-ci soient portés en compte nulle part ailleurs. « Considérant que le prélèvement de ces impositions exige un travail immense et un grand embarras dans la comptabilité, chaque comptable étant obligé de rendre un compte particulier de chaque nature de retenue, S. M. voulant donner à cette partie tout l'ordre et la simplicité dont elle est susceptible, et supprimer la comptabilité des retenues, ordonne que toutes rentes, pensions, ne seront employées que pour ce qui reviendra à chacune des parties prenantes, déduction faite des retenues et impositions dont lesdites parties sont susceptibles. » (49)

L'abbé Terrai n'essaie pas de se justifier. « Mon objet est, dit-il, de prouver que la nécessité m'a mené par la main. »

(47) Bailly, T.II, p. 181. Histoire des Finances, 2 vol. in-8°. Paris 1830.

(48) Tabl. édits et lettres patentes. Année 1770, p.5.

(49) Cité par Houques Fourcade, p. 118.

Dixièmes, Vingtièmes, Cinquantièmes. Leur application dans la Généralité de Guyenne, Paris 1889, 1 vol. in-8°, 308 p. Guillaumin, éd.

§ 4. — Les édits d'emprunt entre 1770 et 1789

Nous allons maintenant donner une simple énumération des principaux emprunts émis entre ces deux dates ; on pourra constater qu'afin de faciliter leur émission, les édits de création portaient pour la plupart la clause d'exemption de retenue.

Sous le ministère Turgot, deux édits furent rendus autorisant la conversion au denier 25 des emprunts émis au denier 20 dans les Etats du Languedoc. Les titres nouvellement créés, portèrent, aux termes de ces édits, exemption d'impôts (50).

Avec Necker, toute une série d'émissions furent lancées dont les titres portaient pour la plupart exemption de retenue.

Nous citerons celle de 24 millions qui eut lieu en Janvier 1777 (51), par voie de loterie ; les titres furent exemptés « à jamais de toutes retenues et impositions » et, de plus garantis « contre tout retranchement et réduction » (52) ; l'emprunt de 4

(50) Il est à noter que le texte de ces édits emploie le terme d'impositions et pas seulement celui de retenue.

— Ed. 16 Déc. 1775. A. 3 : Seront les rentes... exemptées à l'avenir des deux vingtièmes et quatre sols pour livres du premier, ensemble toutes impositions généralement quelconques pour tout le temps qu'elles subsisteront.

— Ed. 19 Fév. 1776. A. 4 : Les créanciers qui prêteront à la province les sommes nécessaires seront exempts des deux vingtièmes et quatre sols pour livres du premier sur lesdites rentes. O. de Turgot. Ed. Daire. Voir à la date.

(51) O. de Necker. T.III, p.6.

(52) Remarquons encore, contre l'argumentation des adversaires de l'immunité que le texte paraît faire une distinction très nette entre ce qu'il désigne sous le nom de « retenue » ou « imposition », et ce qu'il appelle un « retranchement » ou « réduction ». Les termes de « retenue » ou d' « imposition » paraissent d'ailleurs, à cette époque, être employés sans distinction dans les textes législatifs.

millions en rentes viagères émis en 1778 et dont les titres, portant intérêt à 10 % sur une tête et 8 $\frac{1}{2}$ % sur deux têtes, étaient sujets aux dixièmes d'amortissement, mais « exemptés du vingtième, quatre sols pour livre du premier et toute imposition qui pourra être levée par la suite » (53) ; celui de Février 1781, portant sur 6 millions en rentes viagères (54), et exempté de toute imposition même du dixième.

Par contre, 3 millions de rentes viagères furent émis par édit de Mars 1781 (55) qui supportèrent la retenue du dixième.

Le ministre précisa dans le préambule de l'édit : « Comme nous ne sommes pas pressés de ce supplément de fonds, et que la confiance publique s'est accrue depuis qu'elle est plus éclairée, nous avons pensé qu'en établissant de nouvelles rentes sur le même pied que les précédentes, nous pourrions en diminuer la charge en les assujettissant à la retenue du dixième. »

A côté de ces emprunts d'Etat, ceux du mois de Février 1777, émis par l'ordre du Saint-Esprit (56), et d'Août de la même année par la Ville de Paris (57), portaient exemption de retenue.

Enfin, les lettres patentes du 30 juillet 1780 autorisant le clergé à émettre 30 millions de rentes 5 % perpétuelles en représentation des sommes avancées au Trésor contenaient également l'exemption (58).

(53) O. de Necker, T. 3, p. 17.

(54) O. de Necker, T. 3, p. 34.

(55) O. N., T. 3, p. 34.

(56) Idem, p. 11. Le texte porte : « Sans retenue » ni « droit du marc d'or ».

(57) Idem, p. 13.

(58) Lettres Patentes, 1780, T.III, p.11.

Sous Joly de Fleury, deux émissions, l'une, en viager, l'autre en perpétuel, furent lancées, dont les titres, bien qu'exonérés de retenue, ne rencontrèrent d'ailleurs aucun succès dans le public (59).

Après les deux émissions opérées sous le ministère de d'Ormesson en 1783, nous trouvons toute la série d'emprunts effectués par Calonne, la plupart exemptés de retenue et d'imposition. Citons celui qui, en Décembre 1784, porta sur 125 millions émis en 125.000 billets de 1.000 livres à 5 % remboursables en 25 ans (60) ; celui de Décembre 1785 de 4 millions à 4 % lancé sous forme de 80.000 billets de 1.000 livres « exemptés à toujours de toutes retenues et impositions généralement quelconques et ne devant jamais être diminués en aucun cas ni pour quelque cause que ce pût être » ; enfin les lettres patentes du 27 Novembre 1785 (61) autorisant le Duc d'Orléans à emprunter 6 millions portant sur 240.000 livres de rentes exemptes d'impositions royales.

Par contre, quand Loménie de Brienne arriva au pouvoir, il fit paraître, en Septembre 1787, après l'exil du Parlement à Troyes, un édit prorogeant le vingtième sur les biens de toute nature « sans distinction de classe ni d'état » (62). Mais ce texte reçut à peine un commencement d'application. En ce qui concerne les rentes, le ministre voulut se faire autoriser par les Parlements à émettre toute une série d'emprunts graduels et successifs devant s'étagier entre 1788 et 1792 et gagés sur l'universa-

(59) Arr. du C. d'Et. Oct. 1783.

L. P. Déc. 1783, R.P.P., 28 Déc.

(60) R.P.P., 30 Décembre 1784.

(61) R.P.P., 5 Décembre 1785.

(62) R.P.P., 21 Septembre 1787.

lité des recettes publiques ; mais il se heurta à une opposition irréductible des Cours Souveraines : ces émissions furent en effet discutées au fameux lit de justice du 19 Novembre 1787 que venait illustrer l'incident connu sous le nom de celui des conseillers Sabathier et d'Esprémesnil (63).

Au cours de toute cette période, l'histoire de la dette publique sombre dans l'extrême confusion engendrée par la débâcle financière des dernières heures de la monarchie. Les Etats généraux se réunissent le 5 Mai 1788 et déjà, le 16 Août, tous les paiements en numéraire effectués par le Trésor étaient suspendus (64).

(63) R.P.P., 19 Novembre 1787.

(64) D'après un article de M. Marion, paru dans l'Economiste français du 23 Mai 1914, sur 87 emprunts dont les titres étaient en circulation en 1789, 61 étaient sujets à retenue.

CHAPITRE II

LA RÉVOLUTION

SECTION I. — *Les États Généraux*

Au moment de l'ouverture des Etats généraux, un double courant de circonstances allait constituer pour les rentiers une menace d'imposition.

C'était d'une part l'énormité de la dette publique qui plaçait le pays dans une situation financière des plus précaires et faisait naître un sentiment d'hostilité à l'encontre des créanciers de l'Etat, à qui étaient destinés les prélèvements d'argent imposés à toutes les classes de la nation.

C'était d'autre part la lourde charge qui pesait sur la propriété foncière ; dans les dernières années de la monarchie, des exemptions avaient dû être accordées aux souscripteurs d'emprunts qui constituaient les seuls possesseurs de fortunes mobilières, de sorte que tout le poids de la machine fiscale retombait sur la terre, matière imposable par excellence de l'Ancien Régime.

On aurait pu croire cependant que les idées physiocratiques dans la seconde moitié du siècle auraient, par contre, tendu à détourner des rentiers la menace d'imposition qui pesait sur eux.

La conception de l'impôt unique sur la terre semblerait au premier chef essentiellement favorable aux détenteurs de capitaux mobiliers.

Il n'en était rien ; les Physiocrates constituaient peut-être les adversaires les plus convaincus de la cause des rentiers. Malgré leur projet d'impôt unique sur le sol, toutes leurs sympathies allaient aux propriétaires terriens. Dès lors, le sacrifice qu'ils désiraient imposer aux rentiers prenait la forme, non pas d'un véritable impôt, mais d'une réduction pure et simple de leurs arrérages.

Dans son écrit intitulé : « De l'Administration provinciale et de la Réforme de l'Impôt » (1), Le Trosne expose d'une façon très nette ses idées concernant la répartition des charges.

Il évalue la Dette Royale à 165 millions. Dans son plan de réforme, il s'agit d'une part d'instituer l'impôt unique sur le sol et d'abolir tous les impôts de consommation. Cette suppression entraînant un pur bénéfice pour les rentiers, le Roi pourra se permettre d'effectuer une réduction d'un cinquième de leurs arrérages, ce qui diminuerait la dette de 33 millions sur 165. « Et, dit-il, ils n'auront pas à se plaindre puisqu'on leur ôtera d'un côté en leur donnant à gagner de l'autre. »

Cette opinion des Physiocrates sur la question des rentiers est assez caractéristique ; il ne s'agit pas d'imposer les rentiers, il s'agit de réduire leurs arrérages d'une somme correspondant à la suppression des impôts de consommation.

Mais l'opinion la plus répandue à la veille de la Révolution est celle d'après laquelle les détenteurs de fortunes mobilières doivent contribuer aux charges dans la même proportion que les propriétaires fonciers. Tout en reconnaissant les dettes contrac-

(1) Le Trosne. De l'Administration provinciale et de la Réforme de l'Impôt. T.II, p.481. Paris, 1788, in-8°. Le 2° : 590 pages et la table.

tées par la monarchie, la plupart des cahiers (environ 150) rédigés en 1789 demandent l'assujettissement des rentes aux charges fiscales.

Cette dualité de tendances ne fut pas sans indigner certains esprits contemporains, comme Clavière qui écrit dans une brochure intitulée « Opinion d'un créancier de l'Etat » (2) : « Les cahiers supposaient tous que la Dette dût être acquittée et cependant les mêmes hommes qui paraissent pénétrés de cette obligation parlent de réductions et d'impôts sur les engagements de la nation. Ils sentent qu'on les viole en même temps qu'ils désirent que le crédit public soit rétabli. »

Et l'auteur cite un passage tiré du cahier du Hameau de Madon, concernant la réduction des arérages de la Dette. Ce cahier paraît particulièrement significatif de l'animosité qui régnait à cette époque à l'encontre des rentiers. « Il y a dans les charges publiques les charges ordinaires et les dettes. Sur ce dernier article, la capitale et la province n'ont pas les mêmes calculs. Les rentiers et les propriétaires ont des intérêts différents : les uns veulent des impôts, les autres des réductions; ceux-ci ne voient pas sans humeur leurs fonds rapporter trois pour cent avec des hasards et des sollicitudes pendant que les simples rentiers en tirent le double et les agioteurs 3 ou 4 fois plus. Paris est le centre de ces créanciers onéreux de l'Etat. La Bourse représente en papiers les fonds de plusieurs grandes provinces et c'est pour elle qu'il faut chercher des ressources et des impôts; les provinces et les campagnes verraient d'un très bon œil des opérations qui

(2) Clavière. Opinion d'un créancier de l'Etat. A Londres, et se trouve à Paris, Ch. Buisson, libraire, Rue d'Hauteville. Paris 1789, in-8°, 151 pages, p.2.

grèvent la capitale comme sous le ministère de l'Abbé Terrai : prendre et ne pas payer, tel fut tout le génie de ce temps-là. » (3). Et le même cahier concilie aisément l'obligation pour l'Etat de satisfaire ses engagements avec la nécessité de réduire sa dette. « Il faut observer que toute idée de banqueroute est injuste et immémoriale, même avec les usuriers ; mais que l'examen et la discussion de la dette ont été de tout tems (*sic*) regardés comme une mesure équitable. »

D'autres cahiers, sans s'étendre aussi longuement sur la question de la dette n'en expriment avec pas moins de netteté le désir d'effectuer une réduction des arrérages. Ainsi le Tiers de Château-Thierry demande un abaissement du taux de l'intérêt quand la sécurité sera recouvrée. « Le taux excessif des rentes qui ont été créées au profit des créanciers de l'Etat, en raison du discrédit public, doit être réduit lorsque la sûreté devient entière. » (4)

De même on peut lire, dans les revendications de la noblesse de Limoges : « L'intérêt que recouvrent les rentiers ou capitalistes qui ont placé leur argent sur le Roi à un taux plus fort que celui autorisé par la loi, sera réduit au denier 20. » (5)

La plupart des temps cependant, les électeurs sentent animés du désir de faire participer les rentiers aux charges fiscales. Ce n'est donc pas surtout une réduction de la Dette qu'ils envisagent, mais une imposition de ses arrérages. Le résultat pratique est évidemment identique. Les adversaires de cette

(3) Instructions du Cahier du Hameau de Madon, à Blois, chez J.P.L. Masson, 1789, p. 40.

(4) Tiers de Château-Thierry, Art. XI.

(5) Noblesse de Limoges, A.13.

thèse répondront par l'impossibilité d'établir une distinction entre les deux termes. Clavière, et plus tard Mirabeau, assimileront l'idée d'imposition à celle de banqueroute. Cependant, la plupart des cahiers, tout en admettant la nécessité de reconnaître la Dette, réclament l'assujettissement à l'impôt des titulaires de fonds publics. Il s'agit surtout pour leurs auteurs de décharger la propriété foncière.

Toujours est-il que, dans l'esprit des partisans de l'imposition des rentes, aussi bien que dans celui de ses adversaires, le mot « retenue » est souvent employé au lieu et place d'« impôt ». Une confusion existe entre les deux termes, d'autant plus explicable que depuis 1710, la retenue est le procédé normal de recouvrement de l'impôt sur les titres. C'est ainsi qu'on peut lire parmi les revendications de la noblesse de Blois :

« Si, comme on vient de le dire, l'impôt est le prix de la protection que le gouvernement accorde aux propriétés, il résulte que toute propriété que le gouvernement protège doit être soumise à *l'impôt* : que l'impôt, par une conséquence nécessaire, doit frapper sur les rentes et intérêts des effets royaux, dans la même proportion que sur les terres.

« En vain dirait-on que cette *retenue* serait une atteinte à la foi publique : la propriété des rentes n'est pas plus sacrée que celle des terres ; et si la nation peut consentir l'impôt sur les unes, elle le peut également sur les autres. La même contribution portera sur les émolumens de toutes les places de finances et sur tous les emplois publics. » (6)

Dans la terminologie de l'époque, où les fonds

(6) Instructions soumises par la noblesse du Bailliage de Blois à des députés aux États généraux. Art. II, p. 11.

d'Etat constituaient le seul élément de la fortune mobilière, il faut assimiler les termes de *rentier* et de *capitaliste*. C'est ainsi que le Clergé de Mantes et de Meulan demande la contribution de ces derniers aux charges communes.

« Comme il ne serait pas juste que les capitalistes qui possèdent une partie du numéraire du Royaume et dont la fortune est renfermée dans un portefeuille fussent exempts de la contribution commune, il sera avisé par les Etats Généraux de leur faire partager avec la Nation les impôts auxquels ils se sont soustraits jusqu'à présent. » (7)

Le cahier du Tiers de la Rochelle parle de détenteurs de fortunes mobilières : « on demandera que l'on prenne les précautions les plus sûres pour atteindre par une imposition les propriétaires de richesses mobilières, qui ont été soustraits trop longtemps au paiement des charges de l'Etat et qui n'y ont pas été assujettis en proportion de leurs facultés. » (8)

D'autres parlent nettement de frapper les rentiers : « Les créanciers de l'Etat », est-il écrit dans le cahier du Tiers du Haut-Vivaraïs, « dont la dette se trouve assurée, doivent contribuer les premiers, ensuite les gens à argent, et finalement tous les propriétaires fonciers parmi lesquels les habitants des campagnes doivent être appelés. » (9)

De même « que la Dette Publique, une fois consolidée » réclame le Tiers de Clermont-Ferrand, « les créanciers de rentes ou d'intérêts quelconques

(7) Cahier des pouvoirs, instructions du député de l'ordre du Clergé des Bailliages de Mantes et de Meulan. Impôts 19°.

(8) Tiers de la Rochelle, Art. XXXIII.

(9) Tiers du Haut-Vivaraïs, p. 7.

ou de traitemens à la charge de la Nation, soient assujettis aux mêmes impositions que les revenus fixes des autres citoyens, *lesquelles impositions se percevront par retenue*, lors des paiements sur le pied qui sera réglé par les Etats Généraux. » (10)

La Noblesse de Limoges demande « que les rentiers soient taxés, comme à présent, à raison de 11 % de leurs rentes » (11).

Citons encore les doléances du Tiers de Dijon.

« Sur les rentes dues, soit par le Roi, soit par le Clergé, soit par les provinces et qui seraient stipulées payables sans restriction, il sera retenu aux règnicoles, soit par les payeurs d'icelles, chacun en droit soi, une somme proportionnelle à l'impôt auquel les propriétés, soit foncières, soit mobilières, auront été jugées devoir être soumises. » (12)

La Noblesse de Vitry-le-François propose un impôt du timbre sur les titres d'Etat afin de décharger les propriétaires fonciers. « La masse énorme des impôts dont la Noblesse est surchargée sur toutes les propriétés territoriales, ne pouvant atteindre le capitaliste, il ne participerait aux charges de l'Etat qu'en mesure de ses consommations qui répondent rarement à ses facultés réelles : ne serait-il donc pas possible d'arriver à lui par un impôt du timbre, modifié de manière à en diminuer les inconvénients et, sous la condition que l'exécution de la loi serait confiée aux états provinciaux seuls ? Les députés mettraient cet objet en délibération. » (13)

La Noblesse du Bas-Vivarais parle de réduire

(10) Tiers de Clermont-Ferrand, A.XIV.

(11) Noblesse de Limoges. A.XII.

(12) Tiers de Dijon, p.32.

(13) Noblesse de Vitry-le-François.

les rentes viagères, et, de plus, demande de les assujettir à l'impôt : « que tout emprunt viager soit réduit à dix pour cent ; et les députés demanderont aux Etats Généraux que les rentes viagères soient assujetties à un impôt proportionnel qui leur fasse subir une partie des charges publiques ».

Enfin, le Clergé de Metz, désire que « tous ceux qui ont des rentes viagères et perpétuelles sur le Roi soient assujettis à l'impôt sur le pied de celui qui leur sera payé par les propriétaires de fonds, et que les Etats Généraux ne sanctionneront leurs créances qu'à cette condition » (14).

Pour résumer, deux tendances se manifestaient à la veille de l'ouverture des Etats Généraux, deux courants d'idées qui, en ce qui concerne les rentiers devaient au cours de l'histoire de la Constituante, s'avérer difficilement conciliables, deux séries d'arguments que s'opposaient respectivement les partisans et les adversaires de l'immunité des titres d'Etat : c'était d'une part la nécessité de reconnaître les engagements de la monarchie et d'autre part le désir de faire contribuer l'ensemble des citoyens aux charges publiques.

La première de ces idées a eu l'occasion de s'exprimer dès l'ouverture des Etats Généraux, dans le discours du Ministre des Finances, la seconde a trouvé son expression dans la discussion qui a accompagné l'élaboration de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Toutes deux enfin ont eu l'occasion de s'affronter à la tribune de l'Assemblée sur le terrain de l'imposition de la rente, d'une part, lors de l'émission des premiers emprunts de la Constituante, d'autre part, à propos de l'établissement du nouveau système fiscal.

(14) Clergé de Metz, p.20.

SECTION II. — *L'Assemblée Constituante* (15)

§ 1. — Les principes

a) *La volonté, clairement exprimée par l'Assemblée, de respecter les engagements de la Nation.*

A l'ouverture des Etats Généraux, les droits des rentiers risquaient d'être brusquement compromis. Déjà les théories physiocratiques préconisaient une réduction des arrérages de la Dette dans la mesure où seraient supprimés les impôts de consommation (16). D'autre part, si la majorité des électeurs de 1789 réclamaient l'assujettissement des capitalistes à l'impôt, quelques esprits allaient plus loin encore et ne reculaient aucunement devant l'idée d'une banqueroute pure et simple, considérant celle-ci comme l'ultime ressource susceptible de lever l'hypothèque qui pesait sur le pays tout entier et d'alléger les charges de la propriété foncière. Le temps n'était pas loin où Malesherbes exhortait le Roi Louis XVI à atténuer la rigueur des lois bursales « sans se laisser arrêter par cette nécessité de payer les dettes de l'Etat qui fait sans cesse obstacle à la reformation des actes les plus odieux » (17). Comme l'écrivait Dumont, « les créanciers de l'Etat, corps

(15) Sur la situation des rentiers pendant la Révolution et notamment sur la Constituante, lire l'article de M. Joseph Barthélemy intitulé « Les principes financiers de la Révolution » et paru dans la Collection des « Cahiers de la Révolution française ». Rec. Sirey, 1937, N° VI, p. 7-44, et surtout 21-22.

(16) Cf. supra passim.

(17) Cour des Aydes, 6 Mai 1776. Cité par Marion. Imp. sur la rente en 1764, art. cit.

très nombreux et très puissant à Paris étaient tous en opposition directe avec la Cour parce qu'ils voyaient bien qu'on n'avait qu'à faire banqueroute pour se tirer du déficit, rester avec un surplus et ne plus entendre parler d'Etats Généraux, de Constitution, de souveraineté du peuple. » (18)

Un pareil état d'esprit faisait peser sur les rentiers une menace de nature à compromettre le crédit public, qu'un des principaux soucis du Ministre des Finances était de ménager pour les besoins futurs.

Ainsi, pour dissiper toutes ces craintes, à la tribune de l'assemblée, de nombreuses voix se firent entendre pour affirmer la nécessité de respecter les engagements de la Nation.

DISCOURS DE NECKER.

Le 5 Mai 1789, à la séance d'ouverture des Etats Généraux, Necker prit la parole après le Roi et le Garde des Sceaux et « parla pendant trois heures de morale et des finances » (19). Le Ministre, qui pressentait la nécessité d'emprunts nouveaux, s'efforça de restaurer la confiance des rentiers en démontrant qu'il n'était aucunement dans les intentions de S. M. de leur imposer de nouveaux sacrifices.

Après avoir indiqué le chiffre du déficit qui se montait à 56 millions, il déclara qu'il incombait aux ordres privilégiés de renoncer à leurs prérogatives

(18) Dumont. Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières Assemblées législatives. Ouv. posth. publié par M. J.L. Duval. Paris, Ch. Gosselin, 1832, in-8°, XXIV, 479 pages. — P. 104.

(19) Moniteur. Réimpression, Séance 5 Mai 1789, p.9.

et manifesta ainsi son désir de demander à l'impôt les ressources que d'autres voulaient obtenir par une réduction de la Dette.

Cette dernière solution se présentait naturellement à l'esprit comme moyen de résoudre la crise financière. A ce propos, le Ministre fit allusion à la déclaration de 1764 et annonça qu'une nouvelle opération de ce genre eût soulagé les finances publiques d'une vingtaine de millions. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la retenue opérée en 1764 fut considérée par l'orateur à la fois comme un impôt sur les titres et comme un retranchement de la Dette. Les deux termes sont assez voisins dans son esprit. « On a *imposé* autrefois, dit-il, un dixième sur tous les paiements sans éprouver aucun obstacle, sans exciter aucun trouble. » Et, un peu plus loin, il écarte un pareil procédé comme constituant une réduction pure et simple des arrérages « au milieu de la paix, un Roi qui se permettrait d'exécuter tous les retranchements de rentes, d'intérêts, de pensions, d'appointement, d'encouragements, de secours, de remises, et d'autres dépenses de ce genre dont le tableau de ses finances lui donnerait l'indication, ne se trouverait jamais environné des difficultés d'argent qu'il n'ait la puissance de franchir ». Toujours est-il que la retenue sur les intérêts, envisagée soit comme un impôt et comme un retranchement de quartier lui paraît de nature à ébranler la confiance des capitalistes, à créer un état d'incertitude, dont le résultat serait une élévation du taux de l'intérêt nuisible à l'agriculture et au commerce, et l'existence d'une vacillation des cours « qui s'élèveraient sous l'influence de toutes les manœuvres de l'agiotage » ; il est indispensable de ménager les droits des rentiers « qui se trouveront dès lors disposés à

venir au secours de la France quand ses dangers pourront le demander' ».

Toutefois, on a pu se demander si ces phrases éloquentes n'étaient pas destinées à cacher une intention à peine exprimée d'effectuer une réduction d'une partie de la Dette. Marion (20) s'étonne notamment de ce passage où Necker fait allusion à la retenue opérée soi-disant sans difficulté en 1764. Mais la suite du discours laisse entendre que le Ministre considérait cette opération comme parfaitement légitime de la part du Souverain, mais que, ainsi qu'on vient de le faire remarquer, des considérations purement pratiques s'opposaient à sa réalisation.

L'ensemble des discours paraît ainsi favorable à la cause des capitalistes. Ce ne sont d'ailleurs que d'interminables développements sur l'honneur et la probité nationale. « Il ne faut pas que les délibérations de la plus auguste des Assemblées soient marquées à d'autres empreintes que celles de la justice et de la plus parfaite raison. Voilà le sceau perpétuel des empires ; tout peut y changer, tout peut y essuyer les Révolutions ; mais tant que les hommes viendront se rallier autour de ces grands principes, il n'y aura jamais rien de perdu... Ce sera un jour, Messieurs, un grand monument du caractère moral de S. M. que cette protection accordée aux créanciers de l'Etat, que cette longue et constante fidélité. »

On sait que l'impression produite par ce discours fut celle d'une assez grande déception (21) ;

(20) Marion. *Histoire Financière de la France depuis 1715*, in-8°, Paris 1919, 2 vol. T.II, 386 pages, plus la table, p.3.

(21) Michelet. *Histoire de la Révolution Française*, T.I, La prise de la Bastille. Paris, Calmann-Lévy, éd., p.153.

bientôt les trois ordres allaient se séparer et les six cents députés du Tiers, prêtant serment dans la salle du Jeu de Paume, se constituèrent en Assemblée Nationale le 17 Juin 1789.

Cependant, les attaques contre les rentiers allaient se multipliant (22) ; à plusieurs reprises, les députés tinrent à affirmer leur volonté de respecter les engagements de la Nation. Dès le 17 Juin, Target et Le Chapelier déposaient chacun une motion concernant la perception des impôts existants ; celle de Le Chapelier comportait par ailleurs certaines considérations touchant la Dette Publique ; toutes deux furent réunies en une seule, qui, adoptée par l'Assemblée, devint le premier décret rendu par la Constituante. C'est dans le texte de celui-ci que se trouve l'engagement pris par elle de sauvegarder les droits des créanciers de l'Etat :

« L'Assemblée s'empresse d' qu'aussitôt qu'elle aura, de concert avec S. M., fixé les principes de la régénération Nationale, elle s'occupera de l'examen et de la considération de la Dette publique, mettant dès à présent les créanciers de l'Etat sous la garde de l'honneur et de la loyauté française. » (23)

D'autre part, le 13 Juillet, tenant à éloigner définitivement toute idée de banqueroute, l'Assemblée adopta à l'unanimité le texte dont la teneur suit :

« L'Assemblée ... déclare que la Dette Publique ayant été mise sous la garde de l'honneur et de

(22) Cf. Gomel. Histoire Financière de l'Assemblée Constituante, 2 vol., Paris, 1896, in-8°, T.I, 553 pages et la table, p. 208.

(23) Monit., 16-20 juin 1789, n° 9, Réimp. T.I, p.83.

la loyauté française et la Nation ne se refusant pas de payer les intérêts, nul n'a le droit de proclamer l'infâme mot de banqueroute, nul pouvoir n'a le forme et dénomination que ce pût être. » (24).

Ainsi, aucun doute ne peut être soulevé sur la volonté de la Constituante de satisfaire aux engagements de la Nation, et d'écarter définitivement toute idée de banqueroute. Sur ce point, tous les auteurs paraissent d'accord ; c'est là même, d'après M. Jèze (25), l'idée principale qui se dégage des délibérations de l'Assemblée en matière financière.

b) *La volonté de l'Assemblée de répartir les charges entre tous les Citoyens.*

Cependant, une autre idée se dégageait, nouvelle réaction contre les pratiques de l'Ancien Régime, l'idée de l'égalité contribution des citoyens aux charges publiques ; l'abolition des privilèges, notamment en matière fiscale, c'était là le vœu de la Nation représentée à l'Assemblée.

La discussion en vint sur ce point à la séance du 7 Octobre 1789, date à laquelle était déposé un rapport établi au nom du Comité d'Imposition portant « toute contribution sera supportée également par tous les citoyens et tous les biens sans distinction ». Cet article était sur le point d'être adopté, quand Mirabeau prit la parole et souleva précisément la question des rentiers, en faveur de qui il invoquait une exemption totale.

(24) Monit., 13 et 15 Juillet 1789. Réimp. T.I, p.156.

(25) Jèze. Technique du Crédit Public, p.67 et suiv.

Ch. Giard, éd. Paris 1924, p. 51 à 90.

Cette intervention de Mirabeau permet déjà d'entrevoir l'opinion de l'orateur sur la question de l'impôt sur la rente. M. Pech de Laclause avait déjà réfuté (26) la conception déformée sur ce point par M. Ernest Boulanger à la Commission extraparlamentaire de l'Impôt sur le Revenu. Il est parfaitement inexact que Mirabeau ait refusé d'imposer une retenue aux rentiers pour la simple raison que ces derniers payaient déjà la contribution mobilière. C'est à la date du 7 Octobre 1789, c'est-à-dire à une époque où cette contribution n'existait pas, et au cours d'une séance où il était question de la généralité de l'impôt, que l'orateur a demandé pour la première fois l'exemption des rentiers. Pour lui, d'ailleurs, les engagements pris par l'Assemblée relativement à la Dette Nationale peuvent être considérées comme une garantie de non-imposition.

« Vous dites que les contributions doivent être établies sur tous les biens ; mais ne voyez-vous pas que par cette phrase, vous atteignez un principe que vous avez reconnu et consacré, savoir que la Dette Nationale ne pouvait être imposée ». D'après lui, les capitalistes ne peuvent fournir des subsides à la Nation que de leur propre gré ; on ne saurait les contraindre par l'impôt. Comme ils ont déjà subi un sacrifice en fournissant leur argent à l'Etat, ils « ont payé d'avance les impositions que, suivant l'article proposé, on voudrait leur faire payer deux fois ». Cette discussion présente dès lors l'intérêt d'être la première où la question s'est posée de savoir si la situation de créanciers de l'Etat exclut celle de contribuable. C'est en effet l'objection que

(26) P. de Lacl. op.cit., p. 61 et suiv.

l'on fit immédiatement à Mirabeau. Le texte adopté finalement par l'Assemblée ne porta aucune exception en faveur des créanciers de l'Etat.

A. 5. Toutes contributions et charges publiques de quelque nature qu'elles soient seront supportées proportionnellement par tous les citoyens et propriétaires à raison de leurs biens et facultés.

Ce sont à peu près les termes de l'art. 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen :

« Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'Administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »

D'autre part, la position de Mirabeau étant nettement précisée dès cette date, il sera facile d'interpréter l'attitude qu'il adoptera lors de la discussion de l'impôt direct sur la rente en 1790.

Enfin, l'élaboration du décret du 7 octobre 1789 rendu dans les termes reproduits ci-dessus permet d'entrevoir dès maintenant la position qu'adoptera l'Assemblée en ce qui concerne l'impôt sur la rente : se refusant à toute retenue sur les arrérages, elle n'en repoussera pas moins l'idée de faire échapper complètement, les rentiers à la contribution commune. A la fin de 1789, la Constituante avait donc posé les deux principes de la reconnaissance de la Dette et de la contribution de tous aux charges communes.

Dès le début leur application allait soulever des difficultés à propos des rentes sur l'Etat. C'est en effet au moment où ils allaient être mis en œuvre que se révéla leur caractère contradictoire.

§ 2. — L'application du double principe

a) *Les emprunts des 9 et 27 août.*

Cependant la question de l'impôt sur la rente n'allait plus venir se poser que sous la forme d'un impôt direct sur les arrérages. Elle allait être soulevée d'une part à l'occasion des emprunts émis par l'Assemblée, et d'autre part à propos de l'établissement des nouvelles contributions.

En effet, contrairement au vœu exprimé par les cahiers présentés aux Etats Généraux qu'aucun emprunt ne soit ouvert avant l'établissement de la Constitution, le 7 Août 1789 (27), Necker proposait une émission de 30.000.000 de livres à 5 % ; dans le texte présenté par le Gouvernement, les titres étaient exempts de retenue : le projet du Comité des finances, porte également l'exonération ; le préambule en est ainsi conçu :

« L'Assemblée Nationale a déclaré qu'elle plaçait les créanciers de l'Etat sous la sauvegarde de la loyauté française, mais par le compte que S. M. lui a fait rendre, ayant reconnu que les fonds n'étaient pas suffisants pour acquitter les paiements, l'Assemblée a décrété un emprunt de 30.000.000 de livres sans retenue. »

La question fut cependant soulevée à la séance du 9 Août 1789 (28) par le député Camus, qui invoqua le principe de la généralité de l'impôt et réclama l'assujettissement des titres nouveaux.

Elle fut discutée à la tribune le 9 Août ; mais

(27) Mon. du 6 au 7, p.172.

(28) Mon., Réimp. 10 Août, T.I, p. 321-322.

il s'agissait alors de savoir si une exemption de retenue expressément formulée dans le décret d'emprunt n'allait pas créer une situation privilégiée en faveur des nouveaux titres sur ceux des émissions antérieures. Le taux de 5 % stipulé sans retenue paraissait ainsi supérieur à celui des emprunts en circulation, dont un certain nombre étaient soumis à l'impôt. La discussion allait donc être inspirée par de pures considérations de fait ; la question du droit de l'Assemblée de frapper la rente d'un impôt n'a été soulevée que par Mirabeau. Les arguments invoqués par lui contre la taxation présentent un caractère tout à fait général et seront examinés dès la deuxième partie de cet exposé. Du point de vue strictement historique, il suffit de noter que l'opinion du grand orateur se trouve une fois de plus affirmée, d'après laquelle un impôt sur la rente est assimilable à une banqueroute. « Alors la retenue, l'impôt dont on parle, étant une contravention manifeste à un contrat exprès, deviendra, quant à la Nation qui a promis, quant aux prêteurs... une véritable banqueroute. » ; d'autre part, d'après lui, les rentiers doivent échapper à un impôt sur les titres qui se traduirait à leur charge par une double imposition, étant donné qu'ils acquittent d'ores et déjà les impôts de consommation ; c'est à cette date du 9 Août que Mirabeau prononça cette phrase souvent citée dans les discussions au sujet de l'immunité de la rente.

« Soumettre le rentier à une retenue, à un impôt directe sur la rente, ce n'est pas vouloir qu'il paye sa part des contributions publiques, c'est vouloir qu'il la paye deux fois. » (29). Il est bon de

(29) Monit. Séance du 9 Août. Monit. 10 Août. Réimp. T.I, p.321.

souligner que c'est bien en faisant allusion aux impôts de consommation et non à un impôt personnel que l'orateur parle de double imposition ; pour lui, comme on l'a vu à propos de la discussion du décret du 7 Octobre 1789, il s'agit de faire échapper complètement le capitaliste à l'impôt. Cependant, certains députés comme Pothée, d'Antraigues, Barrère (de Vienzac) insistaient pour la taxation des nouveaux titres ; finalement, et c'est ce qui avait été proposé au début de la discussion par le Duc de Liancourt, le principe de l'exemption fut adopté ; toutefois, comme le taux proposé paraissait placer les souscripteurs dans une situation trop favorable, la retenue fut prise dans l'intérêt même qui fut réduit à $4\frac{1}{2}\%$. » Art. Premier : « L'intérêt sera fixé à $4\frac{1}{2}\%$ sans retenue ».

Mais si Necker avait ainsi offert aux capitalistes des conditions particulièrement avantageuses, c'est qu'il affirmait que le crédit public était de plus en plus menacé. En fait, l'échec de l'emprunt fut complet. Au lieu de 30.000.000 de livres, il produisit à peine 2.600.000.

Pour expliquer cet insuccès, les adversaires de l'immunité invoquèrent la clause même de l'exemption. Cette promesse formulée dans la loi d'emprunt était susceptible d'après eux d'éveiller les soupçons des capitalistes qui purent craindre la taxation des autres effets publics. Cette opinion est clairement exprimée dans l'extrait ci-dessus du journal « Les Révolutions de Paris », « La horde financière, incapable, indigne de saisir l'esprit du décret de l'Assemblée Nationale, ne lui en a vu d'autre que d'annoncer qu'elle ferait sur les autres effets publics une retenue qui les mettrait de niveau avec l'intérêt du nouvel emprunt. ...Les factions financières savaient

que les députés ont beaucoup agité entre eux de quelle manière on ferait contribuer les capitalistes aux charges publiques ; elles ont pensé que le moyen d'éviter que l'Assemblée ne prenne jamais ce parti, c'est de la forcer dans un moment de crise à reconnaître que cette partie des fortunes particulières que forme la Dette Publique n'est pas susceptible de réduction, *ce qui paraît exclure l'impôt.* » (3)

Pour les partisans de l'exemption, l'insuccès de l'emprunt devait au contraire être attribué à l'abaissement de la part de l'Assemblée du taux de l'intérêt primitivement fixé par Necker. A la séance du 19 Août, Mirabeau tenta de réparer l'erreur que, d'après lui, l'Assemblée avait commise, en n'adoptant pas le projet du Ministre des Finances. « Nous avons mis, dit-il, la Dette Publique sous la sauvegarde de l'honneur et de la loyauté Nationale, et en fixant l'intérêt de notre emprunt à 4 1/2 %, sans égard au prix actuel des « effets royaux, lesquels rapportent un intérêt beaucoup plus considérable, il a paru que nous voulions établir une différence entre la Dette contractée et celle que nous résolvions de contracter. Nous avons semblé dire que l'une était plus sacrée que l'autre : contradiction malheureuse ! Elle était loin de notre intention : mais la défiance raisonne peu et les formes de cet

(30) a) Les Révolutions de Paris. Cité par Gomel, T.I, p.329. Histoire Financière de l'Assemblée constituante, 2 vol. in-8° Paris, Guillaumin 1896, T.I, 553 pages et la table.

b) On remarquera cette assimilation de la réduction des arrérages à l'impôt ; d'autre part, il faut souligner cette observation très juste faite par l'auteur de l'article précité, à savoir qu'en temps de crise on tend à exempter d'impôt les arrérages de la Dette Publique ; c'est ce qui a eu lieu en 1713 et qui se produira de nouveau en l'an VI.

emprunt ont ainsi semé des alarmes sur la Dette Publique, tandis qu'il devait être considéré comme un moyen d'en assurer le recouvrement. »

Puis, après avoir insisté sur la nécessité de sauvegarder le crédit public, l'orateur demande de donner tous pouvoirs au gouvernement pour en arrêter les conditions. « Je propose d'arrêter, dit-il, que l'Assemblée Nationale, persévérant invariablement dans l'intention la plus entière de maintenir la foi publique, et considérant la nécessité urgente des fonds de l'emprunt décrété le 9 Août à l'intérêt de 4 1/2 % ; autorise S. M. à employer les moyens que la situation des affaires et les besoins impérieux du moment lui paraîtraient exiger, pour assurer à l'emprunt un succès plus prompt, lors même que ces moyens apporteraient quelques modifications à l'Art. IV de l'arrêté du 9 Août. »

La motion de Mirabeau, renvoyée dans les bureaux, ne reçut aucune suite.

Les faits allaient démontrer que l'abaissement du taux de l'intérêt destiné à contrebalancer l'exemption de retenue accordée aux souscripteurs n'était pour rien dans l'échec de l'emprunt.

Le 27 Août, Necker présenta un nouveau rapport à l'Assemblée dans lequel il fit état de l'échec de celui du 9 qu'il attribua aux modifications apportées à son projet primitif. Puis, malgré la défiance créée depuis lors dans les milieux capitalistes, il proposa une nouvelle émission de 80 millions à 5 % sans retenue dont les souscriptions seraient fournies moitié en argent, moitié en effets publics.

Dès lors, toutes les précautions furent prises pour donner aux rentiers une garantie contre une réduction quelconque de leurs arrérages ; non seu-

lement le nouvel emprunt porta intérêt à 5 % et fut exempt de retenue, mais, sur la proposition de Talleyrand, évêque d'Autun, appuyée par Mirabeau, l'Assemblée renouvela ses déclarations des 17 Juin et 13 Juillet, et décida que toutes les parties de la Dette Publique bénéficieraient de la même immunité. Ainsi, aucun soupçon ne pouvait être créé sur l'intention de l'Assemblée, aucune inégalité ne devait exister entre la Dette antérieure et les emprunts nouveaux.

« L'Assemblée Nationale, dit le décret (31) renouvelle et confirme les arrêtés du 17 Juin et du 13 Juillet par lesquels elle a mis les créanciers de l'Etat sous la sauvegarde de l'honneur et de la loyauté française. En conséquence, elle déclare que dans aucun cas, sous aucun prétexte, il ne pourra être fait aucune nouvelle retenue ni réduction quelconque sur aucune des parties de la Dette Publique. »

Malgré ces déclarations, malgré la possibilité de souscrire partiellement en effets publics, ce qui constituait un avantage considérable du fait de la dépréciation de ces derniers, le nouvel emprunt subit un échec comparable au premier. Les banquiers de Londres, Hambourg, Amsterdam et Gênes, après avoir été consultés, refusèrent d'y prendre part ; l'émission fut close par la loi du 8 Octobre 1789 : au lieu de 80.000.000 de livres, elle n'en produisit que 44.342.000, dont 22.171.000 en effets royaux au-dessous du pair.

L'exemption de retenue, des garanties offertes aux capitalistes en vue de dissiper tout soupçon con-

(31) Monit. Réimp. Séance du 27 Août. Monit. du 28, T.I, p.387.

cernant une portion quelconque de la Dette n'avaient pas suffi à ranimer la confiance, celle-ci ne pouvait guère être restaurée par une déclaration d'aucune sorte : elle se trouvait trop fortement ébranlée par la situation financière du pays.

La conclusion pratique qui se dégage de ces faits est que la menace d'un impôt sur les rentes, ou au contraire la garantie d'immunité, ne peut exercer en période de crise, aucune influence sur l'état du crédit public.

b) *La rente et le système fiscal de la Constituante.*
Le décret du 4 Décembre 1790.

Une nouvelle confrontation des deux principes adoptés par la Constituante, celui de la reconnaissance de la Dette Publique affirmé par les décrets des 17 Juin, 13 Juillet, 27 Août d'une part et celui de l'égalité des citoyens devant la contribution commune, énoncé dans le décret du 7 Octobre 1789, et l'Art. 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme, d'autre part, allait se produire au moment de l'élaboration du nouveau système fiscal. De ce fait, la question de l'imposition de la rente allait être débattue à la tribune de l'Assemblée à deux reprises différentes au cours de l'année 1790 ; la première occasion se présenta au moment de l'établissement de la contribution foncière, la seconde, sur laquelle les auteurs ont plus insisté, surgit parmi les délibérations qui ont accompagné l'élaboration de la loi sur la contribution mobilière.

Une remarque préalable s'impose ; dans la première de ces discussions, aucun impôt direct n'est encore établi. Au cours des débats qui se déroulent sur la façon de frapper la propriété foncière, un certain nombre de députés se réclament du prin-

cipe de l'égalité devant l'impôt et proposent un système où les capitalistes seront frappés au même titre que les propriétaires terriens ; au contraire, lors de l'établissement de la contribution mobilière, le principe de l'impôt foncier est déjà adopté ; un projet de loi sur la contribution mobilière est déposé par le comité d'imposition, au moment où une motion est présentée, destinée à frapper spécialement les rentes par voie de retenue.

Certes, l'idée qui inspira les partisans de l'impôt sur les fonds publics fut la même dans les deux cas : il s'agissait de rétablir l'égalité fiscale entre les détenteurs de fortunes mobilières et les propriétaires fonciers ; il est bon cependant de faire observer que les propositions concernant la taxation des titres sur l'Etat et qui ont été déposées à la première des deux délibérations, peuvent être rattachées à tous les projets destinés à frapper l'ensemble des facultés de l'individu ; la seconde au contraire peut être considérée comme un projet d'impôt spécial sur la rente.

C'est du moins ce que fait ressortir l'analyse objective des faits qui se rattachent à la question de l'impôt sur la rente au cours de l'année 1790.

Plusieurs projets sont en effet déposés au cours du mois de Septembre, destinés à faire rentrer les revenus tirés des rentes dans l'ensemble des facultés qui doivent être atteintes par l'impôt.

Cependant, dès le mois de Mars, Vernier, député d'Aval en Franche-Comté, proposait un nouveau plan d'impositions où il exposait les raisons pour lesquelles les capitalistes devaient être assujettis à l'impôt au même titre que les propriétaires fonciers. L'immunité dont jouissent les rentiers lui paraît des plus choquantes : « Cependant, il existe, dit-il, dans le sein même de la Nation, des citoyens

assez pervers pour se croire affranchis de toute contribution, ce ne sont ni les commerçants, ni les artistes, ni les artisans ; ces généreux citoyens se résignent sans effort à supporter leur quote-part de contribution ; on leur doit même un hommage mérité : quoiqu'ils aient subi plus que tous les autres les contre-coups inévitables de la Révolution, ils n'en ont pas fait éclater moins de zèle et de patriotisme : mais puisqu'il faut les nommer, ce sont les Rentiers, les Capitalistes et les Agioteurs. » (32)

D'après lui, parmi les biens qui sont susceptibles d'être frappés par l'impôt, il en existe de trois sortes : les produits qui correspondent plus spécialement à la rente de la terre ou « bienfaits que nous recevons de la fécondité » ; les revenus qui représentent en général « tout ce qui provient des propriétés mobilières (*sic*) et immobilières (*sic*), et même de l'industrie » ; et enfin les richesses qui sont « le résultat plus ou moins considérable de toute espèce de revenus ». Or, d'après lui, il n'existait à l'origine que des fonds de terre qui étaient susceptibles d'un rendement et par conséquent d'être atteints par l'impôt. Depuis le développement de la fortune mobilière, aucune raison ne s'oppose à ce que celle-ci soit frappée.

Vernier s'efforce de détruire ensuite les arguments présentés par les partisans de l'immunité. Au cours de ses développements, une idée nouvelle va apparaître qui fera fortune dans la discussion relative à l'immunité fiscale : la qualité de créancier de l'Etat n'exclut pas celle de contribuable ; cepen-

(32) Ne se trouve pas au Moniteur. P.V. de l'Assemblée des communes et de l'Assemblée Nationale, imprimé par ordre de l'Assemblée Nationale. Tome XVI. Bibl. Nat. Le 27-10.

dant, la nation s'est engagée à verser intégralement les arrérages sans retenue. Il s'agira donc de prendre en considération tous les revenus dont jouissent les individus, y compris les rentes sur l'Etat, dans leur base d'imposition.

C'est là l'idée qui sera mise en valeur par Barnave et qui sera la solution définitivement adoptée par la Révolution, et un siècle plus tard, par la Troisième République : il s'agit d'imposer le rentier et non les titres de rentes.

Si Vernier n'a pas exprimé textuellement cette formule, c'est du moins ce qui paraît ressortir du passage suivant de son discours : « jamais on n'a entendu les rentiers affranchir de toute contribution envers l'Etat, par la seule raison qu'ils en étaient créanciers. Un tel contrat n'a jamais pu exister. Il serait nécessairement nul et vicieux ; . . . or, dès qu'ils sont soumis à l'imposition, peut-on douter qu'on ne doive prendre en considération les revenus dont ils jouissent ? En un mot, leurs rentes leur seront payées sans retenues ; mais à leur tour ils contribueront comme citoyens aux charges de l'Etat ; ils ne pourraient s'en affranchir que dans le cas où ils déserteraient le royaume pour s'établir ailleurs. Mais alors, ils payeraient d'autres contributions auxquelles ils se seraient associés. Quelques prix qu'ils attachent à leur qualité de créanciers de l'Etat, qu'ils ne perdent jamais de vue que celle de citoyens les honore davantage. »

Vernier apparaît ainsi comme un partisan de l'impôt personnel et c'est à ce titre seul, qu'il désire que les rentiers soient soumis à l'impôt ; pas question de retenue sur les arrérages, mais une imposition qui sera recouvrée par voie de déclaration. Il ne se cache d'ailleurs pas les difficultés que comporte cette méthode. « Si la contribution est évi-

demment reconnue juste et nécessaire, qu'importe la difficulté ? Il faut la vaincre, voilà tout ce qu'on doit en conclure ; l'on peut y parvenir, ou en modifier les moyens ; et tout ce que la subvention personnelle pourra atteindre opérera au moins une indemnité à la décharge des possesseurs de fonds. » Le projet Vernier fut le seul intéressant la rente qui se fût déposé avant la discussion sur la contribution foncière.

Le 11 Septembre 1790, La Rochefoucault, député de Paris, déposait, au nom du Comité d'imposition, un rapport (33), qui vint en discussion à la séance du 16 (34) et qui fixait le principal du nouvel impôt à 240 millions, plus 5 sous pour livre, ce qui en portait le produit à 300 millions.

Dès cette date, la question de la péréquation avec la fortune mobilière fut soulevée par Dedelay d'Agier, député du Dauphiné, qui proposa un impôt du timbre sur toutes les mutations de propriétés mobilières et immobilières.

A la séance du 21 (35), Montcalm-Gozon de Carcassonne, attaqua à son tour le projet du Comité et proposa un système fiscal dans lequel les arrérages des effets publics seraient frappés directement par l'impôt. Sans tenter de réfuter les arguments qui s'opposèrent à une telle imposition, il exposa que trois moyens existaient pour frapper les revenus des capitalistes :

1° On peut les imposer directement, au même taux sur les autres (ce qui exige une connaissance

(33) Monit. Réimp. 13 Septembre, p. 627.

(34) Monit. Réimp. 17 Septembre, p. 660.

(35) Moniteur du 23, Réimp. p. 711.

préalable de leurs revenus, qui est impossible à acquérir).

2° Directement par la retenue que leur feraient les propriétaires qui paieraient l'impôt pour eux (ce qui serait facile).

3° Indirectement par les impôts de consommation. »

C'est le système de la retenue qu'il choisit :

Art. IX : « Sera retenu à tous ceux des créanciers de l'Etat qui étaient reconnus Français lors de la création de leurs créances, le 1/10 des rentes qui leur seront faites et qui seront faites, pour tenir lieu des impôts qu'ils payaient ci-devant, et qui seront supprimés par le nouveau système, ce qui produira au moins 17 millions.

Cette imposition lui paraît d'ailleurs d'autant plus opportune que la plupart des impôts de consommation acquittés autrefois par les rentiers allaient être supprimés. Ce député traduisit dans la présentation de son projet le sentiment d'animosité qui régnait à l'encontre des capitalistes, « ces êtres avides, don (*sic*) les fortunes immenses sont faites des débris de celle du commerce et de l'industrie, et ont eu souvent pour bases l'usure et la rapine, et pour motifs les embarras dans lesquels se sont trouvés tous ceux qui font des affaires soit du commerce ou autres, »

Plus intéressant est le projet déposé par Rey, député de Béziers, à la séance du 23 Septembre (36).

(36) Non reproduit au Moniteur. Imprimé sous le titre Opinion de M. Rey, député de Béziers, sur le mode de l'impôt. Prononcé dans la séance du matin, 23 Septembre. B.N. Le 27 10, T. XXX, p.31.

Invoquant la nécessité de dégrever la propriété foncière, et le principe énoncé dans l'Art. 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme, l'auteur propose un impôt égal aux 3 vingtièmes du revenu net de toutes propriétés, mobilières et immobilières.

Art. premier. — Tout individu possédant en France des biens de quelque nature que ce soit, à l'exception du Roi et des étrangers actuellement propriétaires de rentes sur l'Etat, payera trois vingtièmes du revenu net de ses propriétés.

Les rentes possédées par des Français sont donc comprises dans les biens imposables. Dans le texte du discours, on peut lire, dans l'énumération des propriétés frappées par l'impôt :

3° Les rentes de toute espèce que les citoyens ont sur l'Etat, sur les départements, districts, municipalités, corporations, sauf sur les particuliers.

L'intérêt du projet se dégage des circonstances dans lesquelles il a été déposé et des arguments développés par son auteur pour en démontrer la légitimité.

En effet, l'impôt proposé était perçu pour les effets publics par voie de retenue sur les arrérages. Or, de même qu'il existera ultérieurement un texte garantissant l'exemption qui se maintiendra constamment, il existait à cette époque le décret du 27 Août 1789, rendu sur proposition de l'évêque d'Autun lors de l'émission de l'emprunt de 80 millions qui garantissait aux rentiers qu'aucune nouvelle réduction ou réduction quelconque « ne serait effectuée » sur aucune des parties de la Dette Publique.

Or, d'après Rey, ce texte ne saurait s'opposer au système d'impôt proposé.

En premier lieu, il s'agissait simplement au mois d'Août de consolider la Dette Publique et d'empêcher toute nouvelle révision. On a vu que cette affirmation était inexacte étant donné les circonstances dans lesquelles a été élaboré le décret du 27 Août. Après l'échec de l'émission du 9, dont le taux avait été ramené à 4 1/2, afin de donner satisfaction aux partisans de la retenue, l'intérêt du nouvel emprunt dut être fixé à 5 % sans retenue ; de plus, pour rétablir l'égalité entre tous les porteurs d'effets publics, et restaurer la confiance des capitalistes, l'évêque d'Autun avait proposé de garantir tous les titres de la Dette contre les retenues éventuelles qui pourraient les frapper, pour quelque cause que ce fût. Le terme de retenue semblait donc bien s'appliquer à l'impôt, et déjà, en fin 1790, les partisans de l'impôt sur la rente tendaient ainsi à vouloir lui donner une interprétation trop étroite.

Il est vrai qu'une contradiction apparente existait entre ce décret du 27 Août d'une part, et le décret du 7 Octobre 1789 et l'Art. 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, d'autre part. Cependant, l'égalité de tous devant les charges publiques ne fut affirmée que comme un principe général ; et si même il est certain que les auteurs de ce texte eurent l'intention de frapper les capitalistes dans la même mesure que les propriétaires fonciers, nul n'était encore fixé sur le mode de leur contribution ni sur la nature des impôts qu'ils devaient subir.

Mais ici apparaît un deuxième argument mis en valeur par l'auteur du projet déposé le 23 Septembre 1790, argument très sérieux celui-là, et qui prendra une importance réelle dans la discussion de la légitimité de l'impôt sur la rente : les décrets

antérieurs, ne sauraient, d'après le député de la Constituante, s'appliquer lorsqu'une situation nouvelle a été créée par l'existence d'un nouveau système d'impôt. « Vous avez voulu, dit-il, que les lois existantes fussent exécutées pendant tout le temps que subsistait le régime établi lors de votre mission, mais vous n'avez pas décidé que les propriétaires de rentes seraient, *dans le nouveau régime*, exempts de contribution au paiement des impôts.» Cet argument, d'un intérêt considérable dans la discussion générale sur l'immunité des rentes, perd cependant sa valeur en 1790, et n'est pas suffisant pour autoriser un impôt perçu par voie de retenue. Le décret du 27 Août interdit en effet toute espèce de retenue sous quelque prétexte que ce soit. Il va sans dire qu'un nouvel impôt ne saurait justifier une infraction à ses termes. Il est vrai que l'auteur du projet ne prononce pas effectivement le mot de « retenue ». Mais il propose que chaque individu paie 3 vingtièmes du revenu net de ses propriétés, ce qui, pour les fonds publics, correspond à une retenue d'autant sur les arrérages.

Signalons enfin le projet d'impositions présenté à la séance du 5 Octobre 1790 par Heurtault de Lamerville, député du Berry (37), qui propose d'atteindre les rentiers par la contribution personnelle dont il attend les plus heureux effets : « Par la contribution personnelle, dit l'auteur de la proposition, je fais contribuer les rentes, le plus clair des revenus ; je fais payer les créanciers de l'Etat, qui doivent eux-mêmes, à titre de propriétaires d'immeu-

(37) Opinion sur les bases de l'imposition générale, par Heurtault de Lamerville, député du Berry, prononcée à l'Assemblée Nationale le 5 Octobre 1790. P.V. de l'Assemblée Nationale, le 27-10, T.32.

bles fictifs, subvenir à l'acquit de la Dette. Je mets un frein aux emprunts, à l'égoïsme et même au célibat (*sic*) ».

Tels sont les principaux projets qui ont été présentés à la tribune de l'Assemblée dans lesquels l'impôt sur les effets publics faisait partie d'un système fiscal nouveau destiné à atteindre chacune des propriétés des contribuables. Le but recherché par leurs auteurs a donc été simplement de faire contribuer les rentiers aux charges communes. Il n'a pas encore été de les atteindre par une imposition spéciale.

Toutefois,, indépendamment du fait de savoir si un Etat possède d'une façon générale le droit de taxer ses titres de rente, une objection se présentait contre l'adoption de la plupart d'entre eux, du fait de l'existence du décret du 27 Août qui garantissait la Dette Publique contre toute espèce de retenue. De même que depuis 1713, toutes les réductions opérées même au titre d'un impôt quelconque, paraissaient venir en dérogation des dispositions de l'édit de conversion, de même, toute retenue opérée sur les arrérages des effets publics devait, désormais, enfreindre les dispositions de l'arrêté du 27 Août 1789. Aucune réduction forcée ne pouvait être prescrite sur les intérêts de la Dette. Seule, au besoin, un abandon volontaire d'une partie des arrérages de la part des rentiers pouvait être légitimement proposé. Une pareille mesure, malgré son caractère illusoire, fut d'ailleurs envisagée comme une sorte de contribution patriotique (38).

(38) Lettre à un des MM. les Députés de l'Assemblée Nationale. Anonyme. Fait à Paris le 10 Février 1790. B.N. Le 29, 545.

b) *Le Décret du 4 Décembre 1790.*

Et nous en arrivons à la fin de l'année 1790 où l'attention de l'Assemblée fut attirée spécialement sur la question de l'impôt sur la rente par Lavenue, député de Bazas.

C'est au cours de cette discussion que la doctrine de la Constituante s'est affirmée avec le plus de netteté et a permis de dégager les principes qui inspirèrent la législation sur laquelle fut fondée ultérieurement et en grande partie l'immunité traditionnelle de la Rente Française.

Il importe donc de préciser les circonstances dans lesquelles cette question a été débattue à la tribune de l'Assemblée ; puis, après avoir examiné les différentes interprétations qui ont été données aux paroles prononcées au cours de cette discussion, de définir les principes qui s'en sont dégagés.

A la séance du 19 Octobre 1790, Défermon déposait un projet de contributions au nom du Comité des impositions. Il s'agissait alors de frapper les citoyens d'après leurs facultés mobilières. Ce point mérite d'être souligné dès le début de l'exposé ; certains auteurs, notamment M. Rollet, dans sa thèse sur « La Rente Française et l'Impôt » (39), paraît ne pas vouloir insister sur cette « circonstance et place simplement la délibération, à la clôture de la discussion sur la contribution foncière ». Une telle façon de présenter les faits n'est, comme on le verra, peut-être pas complètement désintéressée.

(39) Rollet, p.46.

Le rapport vint en discussion le 22 octobre. Les deux premiers articles du projet du Comité furent adoptés immédiatement.

Art. Premier. — Il sera établi, à compter du 1^{er} Janvier 1791, une contribution personnelle dont la somme sera déterminée chaque année.

Art. 2. — Une partie de cette contribution sera commune à tous les habitants du royaume, de quelque nature que soient leurs revenus, l'autre partie sera levée à raison des salaires publics et privés, des revenus d'industrie et des fonds mobiliers.

L'Article 3 était ainsi rédigé :

Art. 3. — La partie de la contribution commune à tous les habitants aura pour base la qualité de citoyens actifs, la valeur annuelle de l'habitation fixée suivant le prix du bail ou l'estimation qui sera faite, les domestiques mâles, les chevaux de selle et de carosse, et de cabriolet dans les villes.

Lorsqu'il fut présenté, Lavenue, député de Bazas, souleva une protestation et demanda qu'une mention spéciale soit faite pour les propriétaires de rentes perpétuelles ou viagères et réclama pour celles-ci une imposition levée et perçue dans les mêmes conditions que la contribution foncière.

Article premier du projet de décret Lavenue :
« Les rentes viagères et perpétuelles et les intérêts des capitaux remboursables à terme et payés par le trésor public supporteront, à partir du 1^{er} Janvier 1791, la contribution mobilière au même taux, dans la même forme et de la même manière que la contribution foncière. »

La motion Lavenue fut renvoyée au Comité d'impositions qui fut chargé de faire un rapport à jour fixe ; ce rapport fut présenté par Roederer à la

séance du 3 Décembre et conclut au rejet de la proposition qui, d'une part, paraissait une dérogation au principe posé par l'Assemblée dans le décret du 27 Août 1789 et, d'autre part, semblait aller à l'encontre de la justice et de l'intérêt national.

Malgré l'opposition de certains députés qui s'opposaient à ce que le projet vienne en discussion. Lavenue n'en défendit pas moins son point de vue invoquant la nécessité d'une égale répartition des charges, affirmant que le décret du 27 Août ne visait aucunement le régime fiscal des rentes et s'opposait seulement à une réduction arbitraire des arrérages. « Déduire ou retenir, dit-il, c'est autre chose qu'imposer. »

La réplique lui fut donnée par Barnave, qui s'étendit sur une distinction dont l'idée avait déjà été conçue par Vernier : « On doit imposer les rentiers, on ne doit pas imposer les rentes. » Le rentier doit acquitter l'impôt personnel, prix de la protection de sa personne ; il ne doit pas payer l'impôt réel, car la protection de sa propriété lui est donnée par le titre même du contrat qui le lie à l'Etat. Dans ces conditions, le projet présenté à l'assentiment de l'Assemblée fut conçu dans les termes suivants :

« L'Assemblée Nationale, se référant à ses précédents décrets du ... et du ... qui consacrent les principes invalidables de la foi publique et l'intention qu'elle a toujours manifestée de faire contribuer, dans l'impôt personnel, à proportion de leurs facultés, déclare qu'il n'y a pas lieu à délibérer la motion qui lui a été faite tendant à établir une imposition particulière pour les rentes dues par l'Etat. »

Ce projet, appuyé par Vernier, mis aux voix et

adopté par l'Assemblée malgré l'opposition de Mirabeau, qui fit imprimer le discours qu'il fut empêché de prononcer à la séance du 4 Décembre 1790.

Ce projet, appuyé par Vernier, fut mis aux voix et adopté par l'Assemblée, malgré l'opposition de Mirabeau.

Arrivés à ce point de notre historique, et notre travail consistant essentiellement en une mise au point des arguments qui ont été invoqués pour et contre l'imposition de la rente française, il apparaît nécessaire de préciser exactement la pensée du tribun révolutionnaire sur ce sujet et de dissiper un certain nombre d'erreurs commises aussi bien par les partisans que par les adversaires de l'immunité. L'opinion de Mirabeau n'a en effet pas seulement l'intérêt que lui confère l'illustre nom de l'orateur. Les arguments développés dans ses discours ont servi constamment d'armes entre les mains des adversaires de la taxation, alors que les partisans se sont efforcés, pendant les cent cinquante ans qu'a été ensuite débattue la question de l'impôt sur la rente, d'établir que la véritable interprétation de la pensée de l'orateur n'aurait pas empêché de frapper même directement les titres sur l'Etat.

Deux questions se posent ainsi, en abordant l'étude du discours du 4 décembre : quelle fut exactement la pensée de Mirabeau et quelle est la valeur des arguments, développés par lui ? Nous ne répondrons pour l'instant qu'à la première. Les idées développées dans le texte ont en effet servi de base à tous les débats sur le sujet qui nous intéresse, leur discussion rentre dans la partie théorique de ce travail.

A quel régime l'orateur voulait-il soumettre les créanciers de l'Etat ? et pourquoi s'opposait-il à

la fois à la proposition Lavenue et au décret proposé par Barnave et Vernier ?

Une première erreur mérite d'être dissipée. Elle a d'ailleurs été déjà signalée par M. Pech de Laclause (40) et commise par des auteurs dont l'autorité, à une certaine époque, renforçait lourdement le camp des adversaires de l'immunité.

M. Boulanger, ancien Président de la Cour des Comptes, déclarait à la séance du 30 Novembre 1894 de la commission extraparlamentaire de l'Impôt sur le Revenu dont il était président, que Mirabeau s'opposait à la proposition Lavenue pour la simple raison que l'impôt spécial sur la rente aurait fait double emploi avec la contribution personnelle qui venait en discussion devant l'Assemblée (41). Et il citait des mots prononcés par l'orateur : « Soumettre le rentier à une retenue, ce n'est pas vouloir qu'il paye sa part de contributions publiques, c'est vouloir qu'il la paye deux fois. » La même phrase est citée dans le même sens par M. Cochery, Ministre des Finances qui, à la séance de la Chambre du 3 Juillet 1896 (42), en tira les mêmes conclusions.

Simple erreur de date, qui entraîne un contre-sens absolu sur la pensée de l'orateur et laisse tout le poids de son autorité du côté des partisans de l'immunité. La phrase en question avait été prononcée, non pas le 4 Décembre 1790, alors qu'il s'agissait à l'Assemblée d'établir un projet de con-

(40) Pech. de Laclause, op.cit., p.61 et suiv.

(41) P.V. de la Commission extraparlamentaire de l'Impôt sur le Revenu. Séance du 30 Novembre 1894, T.II, p.691.

(42) J.O. Chambre des Députés, Séance du 3 Juillet 1896, J.O. Débat 4 Juillet, p.1182.

tribution personnelle. Elle l'avait été (43) à la séance du 9 Août 1789, alors que nul ne parlait encore d'impôt mobilier. A cette époque, Mirabeau déclarait déjà que le rentier ne devait pas être frappé, car il y aurait eu double imposition par le fait des impôts de consommation : Ce sont ces derniers qui justifient, aux yeux de l'orateur, l'immunité des titres.

Sa pensée va donc très loin et l'on peut se demander la situation qu'il voulait faire aux créanciers de l'Etat au regard de la contribution personnelle. D'impôt spécial, Mirabeau n'en veut pas, nul ne le conteste. Mais d'après lui, le rentier doit-il, pour employer un langage moderne, faire entrer ses titres dans l'ensemble des facultés qui serviront à asseoir l'impôt personnel ?

D'après M. Maurice Level (44), il ne se refuse pas à le faire contribuer aux charges dans la même mesure que les autres citoyens. C'est d'ailleurs à cette conclusion qu'en arrivait M. Boulanger.

Elle ne nous paraît pas correspondre à la réalité. Il est vrai, et c'est de là que provient la divergence des interprétations, que le discours du 4 Décembre ne donne aucune précision à cet égard. Mais il faut songer que ce discours avait été préparé uniquement en vue de combattre la proposition Lavenue d'impôt spécial. Là se bornait son objet. Le texte de Barnave est venu ultérieurement. Mirabeau s'est opposé à son adoption, mais dans son développement, ce n'est pas lui qu'il combat,

C'est donc indirectement que nous pouvons connaître l'opinion de l'orateur sur l'assujettisse-

(43) Voir *Suprà*.

(44) Maurice Level, *l'Impôt sur la rente*. Thèse Paris, 1903. T. 34, 115 p. et la t. p. 41.

ment des rentes à l'impôt : Nous venons de voir qu'à la séance du 9 Août, il justifie l'exonération des rentiers par leur assujettissement aux impôts de consommation. Dans le texte du discours du 4 Décembre, il reprend cette idée en affirmant que « tout citoyen rentier ou non rentier doit être imposé suivant ses facultés ». Mais le rentier, en tant que rentier, ne doit rien. « Il serait absurde, ajoute-t-il, d'en conclure qu'il serait dispensé pour cela de contribuer aux charges publiques, puisque l'emploi même de ses rentes le met en prises à toutes les impositions communes ».

Et si nous nous reportons aux paroles prononcées lors de la discussion du décret du 7 Octobre 1789, nous nous apercevons qu'il demandait de placer les créanciers de la Nation dans une situation privilégiée au regard de l'impôt ; la raison qu'il invoquait à cette époque était que les rentiers avaient, « en fournissant leur argent à l'Etat, payé d'avance ce qu'ils lui devaient en souscrivant à ses emprunts ».

Enfin, et cet argument a été soulevé par M. Edgard Milhaud (45), un incident qui surgit à l'Assemblée au moment de l'adoption du décret Barnave est caractéristique de la pensée à Mirabeau. En effet, un amendement déposé par Durget après le vote de la Constituante, paraît vraisemblablement inspiré par la pensée de l'orateur. Il tendait à faire supprimer dans le texte de Barnave le mot « particulière » qui s'appliquait l'imposition dont on ne voulait dispenser le rentier. D'après ce que rapporte M. Edgar Milhaud, dans une lettre inédite que Mi-

45) Edgard Milhaud. *Imposition de la rente*. F. Alcan, ed. Paris, 1908, 257 p.

rabeau aurait écrite à son ami Raybaz, l'orateur déclarait qu'il « tenait en réserve à l'Assemblée deux ou trois parleurs », de sorte que l'intervention tardive et d'ailleurs stérile de Durget s'explique aisément par le sens de cette correspondance.

Quoiqu'il en soit, il paraît maintenant évident que le tribun révolutionnaire demandait à exonérer les créanciers de l'Etat non seulement de toute taxe spéciale sur les arrérages de leurs rentes, mais de toute contribution personnelle dont l'assiette serait établie en fonction de leurs titres.

Ceci posé, nous savons actuellement que l'Assemblée n'a pas écouté les arguments de Mirabeau et est passée au vote d'un texte dont il était l'adversaire. Cette circonstance nous amène à discuter une opinion également soutenue par les partisans de l'imposition qui, s'attaquant directement aux idées de l'orateur, soulignent son échec à la séance du 4 Décembre pour en faire un argument de leur thèse.

Parmi ces auteurs, se place M. Rollet (46) dont l'ouvrage est contemporain du projet Caillaux d'impôt sur le revenu. Peut-être d'ailleurs les arguments de cet auteur sont-ils inspirés par les circonstances du moment où il les développe. Une discussion est de nouveau ouverte entre les financiers sur la question de l'immunité. L'auteur invoque le précédent de la Constituante. Or, il se trouve que l'Assemblée qui élaborait un système de contribution personnelle, de même qu'il s'agissait en 1794 de créer un impôt sur le revenu, écarte la proposition Mirabeau d'exonérer les rentiers. M. Rollet s'efforce ainsi de mettre en évidence l'échec de l'orateur et en arrive

(46) Rollet. L'Impôt sur la Rente. Thèse, Paris 1914.

à se donner le droit de s'appuyer sur le vote de l'Assemblée pour étayer la thèse de la taxation.

M. Rollet oublie cependant que le débat ouvert en 1914 concernait une taxation directe des titres de rente par voie de prélèvement sur le coupon. Or, si la Constituante a repoussé la thèse de Mirabeau, ce ne fut aucunement pour établir un système de ce genre, car elle aurait, dans ces conditions, adopté la motion Lavenue. Le décret admis par son vote est l'œuvre de Barnave, qui s'efforce, dans son argumentation de combattre l'impôt spécial. En un mot, l'auteur de 1914 prétend justifier l'impôt réel sur la rente en s'appuyant sur une discussion qui aboutit à l'imposition personnelle du créancier de l'Etat. Mais cette dernière, nul ne songeait à la contester, au moment du projet Caillaux ; nul ne parlait de déduire du revenu imposable à l'impôt global la part qui provenait des créances sur l'Etat ; il ne s'agissait que de l'impôt cédulaire, et par conséquent de l'impôt réel. Une telle taxation, la Constituante l'a formellement repoussée à la séance du 4 Décembre 1790.

De sorte que parmi les orateurs qui y exprimèrent leurs opinions sur la question de l'immunité, il est possible, comme le montrait M. Edgard Milhaud, de faire trois catégories : ceux qui, comme Mirabeau, parlaient d'exemption totale et, à l'opposé, ceux qui demandaient un impôt spécial.

L'Assemblée n'a admis aucune de ces thèses extrêmes et s'est ralliée au système de Barnave, système qui paraît d'ailleurs être inspiré des mêmes principes que celui sous lequel nous vivons actuellement ; les titres sur l'Etat rentrent dans l'ensemble des facultés pouvant être taxées à l'impôt

global, ils ne peuvent être l'objet d'aucun impôt spécial ou réel.

Ainsi ce décret du 4 Décembre paraît la consécration des principes élaborés par la Constituante, principes auxquels elle n'a cessé d'être fidèle depuis le discours de Necker, à l'ouverture des Etats Généraux, et qui avaient été exposés dans les décrets du 7 Octobre 1789 et du 27 Août 1789. Il est bon d'en rappeler les termes : « Toutes contributions, charges publiques, dit le premier, de quelque nature qu'elles soient, seront supportées proportionnellement par tous les citoyens et propriétaires à raison de leurs facultés. » « Dans aucun cas, et tels sont les termes du second décret, il ne pourra être fait aucune nouvelle contribution ni réduction quelque sur aucune des parties de la Dette Publique. »

Un tel système, élaboré à l'ombre des grands principes développés à la tribune de l'Assemblée, présente une cohésion parfaite. A l'opposé de nombreux législateurs antérieurs ou postérieurs, la Constituante a prétendu s'appuyer, dans sa confection, sur une idée de justice ; elle n'a pas fixé aux créanciers de l'Etat un statut imposé par les circonstances du moment. C'est donc avant tout en se fondant sur les principes de Vernier et de Barnave que s'est établi le régime fait aux créanciers de l'Etat français.

Pas d'impôt qui serait perçu sous forme d'une retenue sur les arrérages ; par contre, toute contribution qui frappe un ensemble de facultés ou un ensemble d'actes susceptibles d'être connus par le fisc vont s'appliquer au rentier qui, ainsi que le disait Vernier, doit payer en tant que citoyen. C'est ainsi qu'aussitôt après avoir voté le décret du 4 Décembre, l'Assemblée appliquera au rentes le droit

sur l'enregistrement consacré par la loi du 5 et 19 Décembre 1790. Parmi les actes soumis au droit de 20 sous pour 100 livres, figurent les « constitutions de rentes dues par l'Etat qui seront faites au profit des acquéreurs de ces rentes par cession ou transport, et toutes autres constitutions de rentes perpétuelles. » (47)

Ce texte reste encore dans la logique des œuvres de la Constituante : il s'agit d'établir un droit d'enregistrement sur tous les actes de mutation. Aucune raison ne se présente pour exclure les rentes du régime général. Lorsque le contrat portera sur des créances sur l'Etat, il supportera l'impôt. Il ne s'agit pas d'une taxe qui se perçoit par voie de retenue, mais au moment de la mutation. Elle ne rentre pas sous le coup du décret du 27 Août.

c) Les suites du décret de la Constituante.

La Constituante avait ainsi, à l'occasion de la motion Lavenue, tranché par un principe général la question de l'imposition des rentiers.

Ce n'est pas cependant que son système n'ait pas continué à être discuté ou à donner lieu à des difficultés d'application qui surgirent peu après son élaboration.

L'éternel conflit entre les propriétés foncières et les possesseurs de fortunes mobilières donnait lieu à cette époque aux controverses les plus violentes, de par l'inégalité apparente des charges supportées et la nécessité qui paraissait s'imposer de respecter scrupuleusement les engagements de l'Etat vis-à-vis de ses créanciers. Une littérature abondante est créée

(47) Duv. T. I, p. 180. L, T. II p. 953 ; B., T.IX, p.38.

à cette époque, sous forme de correspondance et de brochures.

Le système de la Constituante avait en effet laissé en suspens un certain nombre de questions qui firent surgir des discussions véhémentes au sein et en marge des Assemblées.

Nous en citerons deux qui, d'importance inégale, ont été soulevées à la tribune. La première concerne une simple difficulté d'application du décret du 4 Décembre sans soulever aucune question de principe. Il sert ici à montrer la valeur législative de ce texte qui va paraître fixer définitivement, aux yeux des membres de la nouvelle Assemblée, le statut des titres sur l'Etat. Pour eux, il s'agira uniquement d'en préciser la portée sans chercher à remettre en question le fond même du principe.

A la séance de l'Assemblée Législative du 27 Décembre 1791 se pose la question de l'application du principe énoncé le 27 Août de l'exemption de retenue au remboursement des dettes publiques nées à la suite de certaines liquidations.

Le décret du 7 Juin 1791 avait en effet fixé au cinquième la retenue que les débi-rentiers étaient autorisés à faire subir à leurs créanciers pour « reconnaissance de liquidation dues aux propriétaires d'offices, les rentes dues par le ci-devant clergé, corps et communautés ecclésiastiques, corps judiciaires, pays, d'Etat, communautés d'arts et métiers » (48) ; par la loi du 5 Novembre 1791, l'Etat se substitua au débi-rentiers. Allait-il par là-même continuer à prélever la retenue du cinquième, ou le principe du paiement de la Dette publique s'appliquant à la lettre, devait-il en verser l'intégralité

(48) Mon. Réimp., p. 713.

des arrérages entre les mains de ses créanciers ? Question de pure application du principe, qui, ainsi que la discussion permet de le dégager, paraît extrêmement clair dans l'esprit des contemporains et possède une valeur législative incontestée.

Nous ne rentrerons pas dans le détail de la discussion. Notons simplement qu'il s'agit de la retenue de la contribution foncière et que, dans leurs discours, Crettin et Vergniaud insistent sur le fait que la nation ne peut s'arroger un droit conféré autrefois aux particuliers ; et Guittou-Morveau lui-même, qui veut maintenir le prélèvement du cinquième, insiste sur le fait qu'il s'agit d'une mesure ne rentrant pas dans le cadre des précédents décrets de la Constituante et exprime le souci qu'il éprouve de rester fidèle à leur esprit. « De quoi la Nation, se demande-t-il, est-elle ici débitrice ? C'est d'un intérêt de 5 % sur lequel la retenue est de droit. »

Une autre difficulté, plus importante celle-là, s'est présentée et a soulevé des débats véhéments en deçà et au-delà des murs de l'Assemblée : il s'agit des titres au porteur.

La loi du 5 et 19 Décembre 1790 avait soumis au droit d'enregistrement tout contrat portant « mutation d'immeubles réels ou fictifs » et en particulier : « Section IV : 1^o les constitutions de rentes dues par l'Etat, qui seront faites au profit des acquéreurs par cession ou transport et toutes autres constitutions de rentes perpétuelles. »

Or, à cette époque, il existait à Paris, en circulation, une valeur de 800 millions de titres au porteur qui échappaient complètement au droit de mutation.

La question a été soulevée particulièrement en Mars-Avril 1792 et fut le thème d'une correspondance animée entre Clavière, alors Ministre des Fi-

nances, et Montesquiou (49). Elle fut aussi l'objet de motions déposées, l'une par Lacroix à la séance du 16 Mars (50), l'autre par Crettin, le 14 Avril. Dans chacun de ces débats, les invectives furent violentes à l'égard de cette forme de propriétés qui parut le refuge par excellence de l'agiotage. « Elles sont légitimes autant qu'indispensables les mesures qui tendent à écarter la guerre, la famine, la peste et tous les autres fléaux dévastateurs », écrivait Clavière. « Elles sont donc aussi légitimes, celles qui contrarient l'agiotage et mettent obstacle aux progrès effrayants de ses usurpations... Il ne frappe pas avec le fer et le feu ; il n'attaque pas immédiatement le principe de la vie ; mais s'il dérobe à l'industrie productive ses moyens, s'il est au système de la prospérité publique ce qui est à l'espèce humaine la maladie honteuse qui la dégrade, pourquoi, dès qu'on peut porter à l'agiotage des coups assurés, écouterait-on de vains scrupules ? »

A la séance du 16 Mars 1792, Lacroix parlait en ces termes des détenteurs de titres au porteur : « Mais assez longtemps ces joueurs ont abusé d'une pareille tolérance. Qu'on cesse d'invoquer la loi en faveur d'une espèce de propriété qui ne sert qu'à appauvrir le malheureux ... et à voler le trésor public. »

(49) Et. Clavière. De la conjuration contre les Finances et des mesures à prendre pour en arrêter les effets. Paris, ch. le Dir. de l'Imp. du Cercle social, 1792, in-8°, 115 p.

Montesquiou : Lettre à M. Clavière, sur son ouvrage intitulé : « De la conjuration... » Paris, Imp. du Pont. In-8°, 32 p.

Clavière. Réponse à la lettre de M. de Montesquiou sur un écrit intitulé : « De la conjuration contre les Finances ». Paris, 23 Avril 1792, 11 p.

(50) P.V. de l'Ass. Législative. Extraits du discours imprimé de Lacroix (J. François Delacroix, dit.).

De même, à la séance du 14 avril, Crettin disait dans son discours imprimé au sujet de l'agiotage (51) : « J'ai essayé de pénétrer à sa source, de mettre au jour tous les replis dans lesquels il se trouve caché ; j'ai forcé la porte du labyrinthe où ce monstre de la cupidité se nourrit, je l'ai suivi dans ses détours... j'ai vu que son principe de vie est cette transaction commerciale connue sous le nom de billet au porteur, que cet être amphibie qui participe aux prérogatives de la monnaie en gardant les couleurs de la convention, étend son influence désastreuse aussi loin que la soif de l'or peut porter ses vues. »

La haine de l'agioteur était donc le sentiment exprimé sur toutes les lèvres, mais quelle était la solution proposée à la fois par Clavière et par Lacroix ? Une solution qui, du point de vue fiscal, paraît radicale : suppression de l'effet au porteur. On ne peut saisir la matière imposable ; on l'élimine, c'est déjà la théorie de la nominativité obligatoire.

Il n'est donc pas question de compenser par une retenue sur les arrérages les fonds que ne peuvent fournir au trésor public les mutations de pareils titres.

Lacroix précise même sa pensée à cet égard. « Je n'entends point élever ici la question de savoir si les intérêts de ces différents effets publics doivent être soumis à une imposition quelconque. »

Et cette idée est d'autant plus intéressante qu'elle montre que les hommes de 1792 n'ont pas adopté à l'égard du titre au porteur la solution admise en 1857 pour les valeurs mobilières de la taxe annuelle de transmission. Peut-être n'y ont-ils

(51) Mon. T.XII, p.124. P.V. Réimp. 120 pages.

pas songé. Cependant, les termes employés par Lacroix et Crettin montrent qu'en tout état de cause, et pour quelque raison que ce fût, ils se sont refusés à pratiquer une retenue sur les arrérages des effets dont l'Etat s'était constitué débiteur, et ceci, en vertu des principes posés par la Constituante. De même, dans le projet de décret de Crettin, il est précisé que rien ne sera modifié dans le paiement des arrérages. Ils voulaient bien supprimer ces effets dont l'existence les exaspérait, mais ils se refusaient à prélever quoique ce fût sur les coupons.

La seule solution qui se présentait était donc celle de la suppression pure et simple de ce dernier titre ; ce « protégé », comme disait Clavière, cet « être amphibie » comme l'appelait Crettin. Nous reproduisons ici les premiers articles des projets de décret déposés le 26 Mars et le 14 Avril à l'Assemblée Législative.

Projet Lacroix. — Article Premier. Tous les propriétaires et porteurs d'effets publics au porteur, tels que billets et coupons provenant des différents emprunts du gouvernement, actions de l'ancienne et nouvelle Compagnie des Indes, de la Caisse d'Escompte, et de toute autre Compagnie, et généralement tous les effets publics au porteur, qui se négocient publiquement à Paris et dont le cours a été ou sera à l'avenir coté, tant à la bourse que sur des registres ou feuilles publiques destinés à cet effet, seront tenus de les faire enregistrer dans la forme prescrite pour les autres titres et actes, dans la loi portant création du droit d'enregistrement dans un délai de deux mois après la présentation du présent décret et de payer le même droit que celui fixé pour l'enregistrement des contrats de rente, c'est-à-dire 2 %.

Projet Crettin. — Article Premier. Dans les deux mois à dater de la publication du présent décret, tous les créanciers de l'Etat dont les titres sont au porteur, seront tenus de présenter les dits titres aux commissaires de la trésorerie nationale, pour être convertis par eux en billets à ordre.

Art. 2. Rien ne sera changé dans cette conversion, ni à la quotité des capitaux, ni aux termes des intérêts et annuités, ni aux époques de remboursement.

Aucun de ces deux projets n'a comporté de suite.

La conclusion qui se dégage de l'œuvre de l'Assemblée Constituante au sujet de la rente française paraît donc en tous points favorable à la thèse de l'immunité. Si elle a établi le principe de l'égalité de tous devant l'impôt, elle a en même temps affirmé la nécessité du paiement intégral des arrérages. La combinaison de ces deux principes a abouti à la formule, dégagée par Vernier et Barnave, qu'il fallait frapper le rentier et non le titre de rente. C'est à cette solution qu'elle s'est ralliée en soumettant le premier à la contribution personnelle et en exemptant le second de toute retenue, ce qui signifiait à cette époque, de tout impôt réel ; en matière d'enregistrement, elle a tenu à soumettre des mutations de rente au régime général.

En un mot, il ne paraît pas possible de s'appuyer sur cette œuvre pour préconiser l'application aux titres sur l'Etat de l'impôt cédulaire sur le coupon.

SECTION III. — *La Convention et le Directoire*

§ 1. — Décret du 24 Août 1793

Si l'œuvre de la Constituante peut se ramener aux principes mêmes qu'elle a dégagés, si un souci de justice et de conformité à la doctrine de la Déclaration des Droits a guidé l'ensemble de ses travaux, il n'en va pas de même pour les décisions qui sont issues des travaux de la Convention en matière financière.

Le décret du 24 Août 1793, qui institua le Grand-Livre de la Dette Publique nous intéresse comme contenant la première et la plus formelle dérogation à la règle consacrée pour la dernière fois à la séance du 4 Décembre 1790.

Avant d'étudier la disposition particulière du décret qui concerne la question de l'impôt sur la rente, il paraît nécessaire de résumer les conditions dans lesquelles le Ministre des Finances, Cambon, a été amené à élaborer le Grand Livre.

La situation des rentiers en 1793 présentait le double caractère de la précarité et de la complexité.

Précarité, car les créanciers de l'Etat n'étaient plus payés en espèces métalliques, mais en assignats, déjà fort dépréciés. Complexité, en ce sens qu'il existait des titres extrêmement nombreux et portant intérêt aux taux les plus variés, allant du denier 100 jusqu'au denier 16 (52).

Un grand nombre des édits d'emprunts avaient d'autre part porté la mention de la retenue ; celle-

(52) Vührer, op.cit., T.I, p.356.

ci avait été fixée pour les uns au cinquième, pour d'autres au dixième, pour d'autres encore au quinzième, à 2 sous pour livre etc...

Dans ces conditions, et s'appuyant sur un triple objet, Cambon décide l'institution du Grand Livre. Il s'agit pour lui de : 1° rallier à la République tous les créanciers de l'Etat par la reconnaissance et la consécration au même titre de tous les éléments de la Dette Nationale.

2° Détruire les dernières espérances de la monarchie en donnant à toutes les dettes, sans distinction, la même autorité, la même garantie que celles qui s'attachaient aux dettes de la royauté, dites du Roi.

3° Assurer un droit commun à toutes les dettes en les proclamant indistinctement dettes de la République et en promettant à tous les rentiers des immunités et soulagements de même nature.

Ce sont ces idées qui se dégagent du rapport annexé au décret créateur du Grand Livre (53). A cet égard, certains auteurs paraissent des plus sceptiques. C'est ainsi que M. Stourm (54) prétend que Cambon préparait purement et simplement l'émission d'un emprunt de 1 milliard ; d'autre part, en ce qui concerne son désir de « républicaniser » la dette, M. Stourm écrit qu'il s'agissait « d'une illusion dont Cambon ne pouvait être dupe. Il se garde, en effet, dit cet auteur, d'aborder la question de la reprise des paiements en espèces métalliques ; là cependant résidait le point essentiel à résoudre,

(53) Le texte intégral est reproduit dans Vührer, op.cit. T.I ; annexes, pp. 441 et suivantes.

(54) René Stourm. Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution. Paris, 1885, p.332.

celui qui préoccupait le plus vivement les rentiers, celui qu'il fallait traiter en première ligne dans un rapport concernant la Dette Publique.

« Loin d'y songer, il institue au contraire un impôt sur la rente, innovation que ne mentionnent pas ses admirateurs, et dont il paraît juste de lui rapporter à l'honneur. »

Nous ne rechercherons pas à savoir si Cambon était sincère ou non dans les idées exprimées dans son rapport. Celles-ci étaient néanmoins nécessaires à connaître, car c'est en s'appuyant sur les avantages qu'il prétendait concéder aux créanciers de l'Etat et par conséquent sur les motifs de la création du Grand Livre que le Ministre s'attribuait le droit d'imposer les rentes.

Art. III. — Toute la dette publique inscrite au Grand Livre sera assujettie au principal de la contribution foncière qui sera fixé chaque année par le corps législatif.

Art. II2. — Le paiement de cette contribution sera fait chaque année sur les feuilles de paiement annuel de la Dette Publique.

La partie de son rapport où il justifie cette disposition est intéressante à connaître.

« Ce (le Grand Livre) sera un cadastre d'après lequel on pourra répartir l'impôt avec plus d'égalité que sur les fonds territoriaux ; aussi n'avons-nous pas hésité un seul instant de proposer d'assujettir l'inscription au Grand Livre au principal de la Contribution foncière, qui sera fixé chaque année par le corps législatif ; le paiement en sera fait par retenue sur la feuille annuelle.

« Nous n'ignorons pas que cette proposition fut rejetée par le corps constituant après une dis-

cussion solennelle ; nous savons que l'Angleterre l'a toujours rejetée ; mais tous ces exemples n'ont pu nous entraîner. Dans un gouvernement libre, toutes les personnes doivent contribuer aux dépenses publiques, toutes les propriétés étant garanties par la Société, doivent payer le prix de cette protection ; les créanciers de la République sont trop justes pour ne pas apprécier les sacrifices que la Nation ne cesse de faire pour acquitter exactement les rentes promises par le despotisme ; d'ailleurs, en payant à bureau ouvert, sans aucune formalité et dans les districts, nous anticipons les paiements d'environ trois ou quatre mois ; nous les délivrons d'une multitude de faux frais nécessités par les procurations, droits de visa, d'enregistrement, de commissions aux grippe-sous. *Le montant de cette contribution sera d'ailleurs déduit de la contribution mobilière payée actuellement par les rentiers, de sorte qu'on peut la considérer comme une compensation des charges du nouvel ordre. »*

En réalité, c'est purement et simplement le texte proposé par Lavenue le 3 Décembre 1790 qui revêt force de loi. Cambon le reconnaît lui-même. D'ailleurs il se défend très mal de violer le principe de la Constituante. Ses raisons se ramènent à deux : l'égalité de tous devant les charges et les avantages concédés aux rentiers en réduisant les formalités de perception.

Mais la première avait maintes fois été exposée devant les précédentes assemblées ; la Constituante en avait affirmé le principe dans la Déclaration des Droits et le décret du 7 Octobre 1789. C'est l'idée que lui ont opposée tous les adversaires des rentiers. Elle n'en a pas moins écarté toute proposition tendant à établir une retenue sur les arrérages.

Cambon pouvait-il arguer d'une situation nouvelle pour faire ce que la Constituante n'avait pas osé instituer ? Il prétend procurer un avantage aux rentiers en leur épargnant toutes les formalités auxquelles ils étaient précédemment assujettis, en leur évitant le recours aux intermédiaires pour l'encaissement de leurs coupons. Mais ces avantages ne modifient aucunement la situation contractuelle dans laquelle se trouve la nation vis-à-vis de ses créanciers. Il ne peut exister aucun lien, aucune influence réciproque entre les procédés par lesquels le rentier peut recouvrer ses droits, et la liquidation exacte de ces derniers.

Quant à la garantie offerte par l'existence du Grand Livre, l'expérience a montré qu'elle était illusoire.

Ainsi, brusquement, et sans invoquer préalablement de raisons nouvelles, Cambon est revenu sur le système qu'à la suite de nombreuses discussions, et à la lumière des grands principes qu'elle venait de proclamer, la Constituante avait institué. Sans poser dès à présent la question de savoir s'il avait le droit de le faire, nous pouvons d'ores et déjà établir qu'il a d'un seul trait de plume ruiné toute l'œuvre de la grande Assemblée. Son idée de frapper les rentes à la contribution foncière paraît d'autant plus étrange que, par une autre disposition, il leur donne le caractère mobilier.

« Il importe au crédit public », dit-il dans son rapport, « de simplifier et faciliter la vente et la cession des inscriptions au Grand Livre ; c'est dans cette vue que nous vous proposons de décréter qu'à l'avenir on pourra en disposer comme de créances mobilières, sauf les actions, emplois, ou recours comme par le passé contre les propriétaires actuels ou leur succession, afin de ne pas préjudi-

cier aux intérêts des créanciers et même des familles, qui, dans certains endroits de la République, où la dette constituée était considérée comme un droit immobilier, avaient établi leurs droits sur ces propriétés. »

C'est d'ailleurs d'une façon extrêmement défavorable que l'ensemble de l'opinion accueillit l'œuvre de Cambon. A part ceux des Jacobins, qui, ainsi que le montre Gomel (55), virent dans le Grand Livre un moyen de faire connaître l'étendue des fortunes mobilières, la plupart des écrits considèrent les mesures adoptées comme de purs expédients. C'est d'ailleurs et particulièrement le principe de la retenue qui frappa les esprits. Dans une brochure intitulée « Coup d'œil d'un aveugle sur l'administration du contrôleur général Cambon », celui-ci est surnommé le « Robespierre des propriétés ». « Il copie », dit le texte, « la méthode pratiquée en Angleterre et suivie à la Caisse d'Escompte, en faisant porter toute la Dette Publique sur le Grand Livre ; mais ce qui appartient à son génie, c'est d'assujettir les rentes à la retenue d'un cinquième (56. » Un autre libelle intitulé « Terray Cambon, traité comme il le mérite par un très petit créancier de l'Etat (57) », l'auteur soulève le fait qu'un certain nombre de rentes qu'on allait soumettre à la contri-

(55) Gomel. Histoire financière de la Législative et de T. II, p. 101. Il cite le journal « Les Révolutions de Paris », N° 212, T. XVII, p. 89.

(56) Art. de l'Ami des Citoyens, N° 6, signé de Félhemési, anagr. de Mehée fils.

(57) Signé Levray. Date : environ Brumaire An II. Bib. Nat. Le 41 1414 8 p. Voir encore, à ce sujet, M. R. Arnauld, Débâcle financière de la Révolution. Cambon, d'après des documents inédits. 2^e édit. 1926, in-16, 324 pages, pp. 212 et 213.

bution foncière avaient déjà, de par l'inscription au Grand Livre, subi une retenue plus ou moins forte. En effet, l'unification de la dette avait consisté à réduire au denier 20, c'est-à-dire à 5%, tous les titres, alors qu'il en existait rapportant 8, 10 et 15% ; c'était à cette première amputation des arrérages que s'ajoutait la retenue de l'article 111.

L'exposé des circonstances à la suite desquelles a été établi en 1793 le principe de la retenue permet maintenant de prendre parti dans la discussion qui s'est engagée sur la valeur du précédent créé par le décret du 24 août.

Il est vrai que les partisans de l'immunité, invoquant les principes révolutionnaires, semblent faire peu mention de ce décret. Il y a là une lacune apparente dans leur argumentation dont les adversaires ont cherché à tirer parti. Ainsi, M. Neymarck n'y fait aucune allusion dans la partie historique de l'exposé qu'il fit à la Commission extraparlamentaire de l'Impôt sur le Revenu, en 1894 (58).

Au contraire, l'importance de ce texte paraît primordiale dans la thèse opposée : en 1850, au cours de la discussion qui s'engagea à l'Assemblée Nationale au sujet du projet de loi sur le timbre, certains orateurs invoquèrent le caractère fondamental du décret du 24 août, et démontrèrent la nécessité d'en adopter toutes les dispositions ; dans ses développements, le représentant d'Adelswaerd semble vouloir prétendre que la loi de l'an VI, — qui consacre la banqueroute des deux tiers et déclare les rentes exemptes de toutes retenues présentes et futures, — ne peut être prise pour base d'une argumentation ; que cette loi va à l'encontre du

(58) P.V. Séance du 30 Novembre 1894.

texte organique de la Dette Publique, constitué par le décret du 24 août (59).

Nous ferons tout de suite justice de cet argument en adoptant le mode de raisonnement de cet auteur : s'il ne faut accorder aucune valeur à un texte contraire au décret du 24 août, quelle autorité concéder à ce même décret, qui porte une violation formelle et brutale des textes discutés et adoptés par l'Assemblée Constituante les 1 juin, 13 juillet et 27 août 1789, confirmés par elle dans la séance du 4 décembre 1790 ?

Cependant, M. Fernand Faure écrivait encore, dans un article de la Revue Politique et Parlementaire de 1895 : « On peut à coup sûr discuter et critiquer en quelques points l'œuvre de Cambon. L'inventeur du Grand Livre était autrement plus hardi que Barnave et Dupont de Nemours. Mais, quoi qu'on puisse dire, la Révolution n'a pas eu de financier plus habile et profondément honnête que le modeste négociant de Montpellier (60). », et M. Fernand Faure reprochait à M. Léon Say d'ôter au décret son autorité théorique pour n'avoir été suivi d'aucune exécution. Il est vrai que les circonstances qui ont empêché ces dispositions d'entrer en vigueur n'enlèvent rien à priori à la valeur du principe; cependant, l'argumentation historique s'appuie sur la tradition constante de l'immunité depuis la Constituante ; or, le fait que la seule interruption à cette pratique ait été constituée par un texte resté sans application, est assez significatif pour conserver à la thèse historique une grande partie de sa valeur.

(59) Mon. Officiel, 20 Mars 1850, T.CXXXVIII, p. 946 et suivantes.

(60) Rev. pol. et parl. Juillet 1895, N° 10, T.V, p. 19-45.

Cependant, la question de la non-application du décret du 24 août étant mise à part, quelle autorité peut-on réellement accorder à la disposition de l'article 111 ?

Nous admettrons tout d'abord, avec M. Jèze, qu'en droit, rien n'empêchait le législateur de 1793 d'imposer la rente et, par suite, que le décret de Cambon conserve toute sa validité juridique. Mais comparons ce texte à celui des décisions prises antérieurement par les assemblées révolutionnaires. Devrions-nous appuyer notre thèse uniquement sur l'œuvre de la Constituante et celle de la Convention, pourrions-nous prétendre que le décret créateur du Grand-Livre ait ôté toute valeur de principe à ceux des années 1789 et 1790 ?

A cet effet, reportons-nous à la justification donnée par Cambon de l'imposition des rentes. Nous avons vu, il y a un instant, ce qui reste de son argumentation après un examen même sommaire de celle-ci. Le Ministre de 1793 est revenu, de sa propre autorité, et sans aucune justification valable sur le principe antérieurement consacré par la Constituante. Toutes les raisons invoquées par lui sont nulles. Le mobile qui le guida fut d'ordre purement financier. L'existence d'un Grand-Livre, cadastre de la propriété mobilière en quelque sorte, allait offrir de grandes facilités de perception pour l'impôt, et, comme le besoin d'argent se faisait sentir d'une façon de plus en plus pressante, la tentation était plus grande que jamais de taxer les créanciers de l'Etat.

D'ailleurs, comme l'a écrit M. Edgard Milhaud (61), il est même permis de se demander si, en

(61) Édgard Milhaud, *op.cit.*, p.142.

ces circonstances exceptionnelles, un allègement de la Dette Publique, même par ce moyen, n'était pas de l'intérêt de tous, même des rentiers.

D'autre part, l'article concernant la taxation des rentes fait partie d'un ensemble complexe contenant réglementation des matières les plus diverses, et dont le texte a été admis sans discussion. C'est ainsi que naquit cette disposition de l'article III restée sans application. Peut-on prétendre sincèrement qu'elle ait anéanti d'un seul coup l'autorité des principes, qu'à la suite de longues délibérations l'Assemblée Constituante avait consacrés dans des textes plusieurs fois réitérés ?

Ainsi, — et c'est également l'avis de M. Pech de Laclause (62), — il est difficile dans cette question comme, d'ailleurs, dans beaucoup d'autres de nature financière, de s'appuyer sur l'autorité des textes de la Convention. En réalité, comme l'a écrit M. Chailley (63), le décret du 24 août 1793 constitue « une opération désastreuse et illégale que la loi du 9 vendémiaire an VI allait réparer ». Ce décret ne constitue qu'une erreur, qu'un faux pas dans l'histoire de notre Dette Publique.

Cette erreur n'a d'ailleurs pas porté à conséquences. De l'avis des adversaires comme des partisans de l'immunité, l'article 111 du décret n'est pour ainsi dire, jamais entré en application. De fait, il posait le principe de la soumission des coupons de rente à la retenue de la contribution foncière et laissait au corps législatif le soin d'en fixer chaque année le principal. Un décret du 14 Messidor an II

(62) Pech de Laclause, p.65.

(63) Chailley. L'impôt sur le revenu, p.433.

(2 janvier 1794) (64) fixa cette retenue au cinquième pour l'an II de la République. C'est d'ailleurs à cette date que dans un rapport à la Convention, Cambon annonça pompeusement l'achèvement du Grand-Livre.

Bientôt, ce taux parut exorbitant ; dès le début de l'année 1795, des motions furent déposées à l'Assemblée, en vue soit de la suppression, soit de l'adoucissement du régime des créanciers sur l'Etat. C'est ainsi qu'à la séance du 19 nivôse an III (8 janvier 1795) Boissy d'Anglas demanda de ménager la classe des rentiers, qui avait déjà souffert considérablement de l'élévation du prix des denrées (65) ; la proposition fut appuyée par Duhem, qui demanda cependant d'en limiter les effets aux rentiers et aux créanciers pauvres ; sur demande de l'auteur, il y eut renvoi au Comité des Finances. De sorte que, au moment où, le 20 pluviôse an III (7 février 1795), les rentiers déposèrent une pétition tendant à la suppression de la retenue du cinquième (66), Cambon put valablement répondre que la question ferait l'objet d'un prochain rapport du Comité. En fait, à la séance du 8 ventôse an III (67), Boissy d'Anglas présenta une nouvelle proposition dans le même sens ; il se heurta encore à l'opinion de ceux qui voulaient en limiter l'application aux indigents ; le renvoi fut de nouveau décrété. Enfin, le 16 ventôse an III (6 mars 1795), le rapport du Comité fut déposé ; le 19 (9 mars 1795), à la requête du Ministre, fut adopté un décret réduisant de moitié le taux de la retenue.

(64) Duvergier, T.VII, p.257.

(65) Mon. Réimp., T.XXIII, p.173.

(66) Mon. Réimp., T.XXIII, p.413.

(67) Mon. Réimp. Tom. XXIII, p.566.

« La Convention Nationale, voulant venir au secours des rentiers, après avoir entendu le rapport de son Comité des Finances, décrète :

ARTICLE PREMIER. — La contribution foncière qui sera imposée par retenue est fixé, pour la troisième année républicaine seulement, au dixième du produit annuel sur les inscriptions consolidées et sur les intérêts des rentes foncières ou perpétuelles, et au vingtième du produit annuel sur les inscriptions et rentes viagères..

ART. 3. — Le montant de la retenue qui sera faite en exécution du présent décret sera déduit sur les sommes qui seront réparties pour la troisième année sur les propriétés mobilières (68).

Cependant, les cours des effets publics allaient s'effondrant de jour en jour. Les améliorations apportées à leur régime fiscal ne firent que peu de poids en compensation des pertes en capital subies par les rentiers.

La retenue au titre de la contribution foncière ne signifiait plus rien. La loi du 28 pluviôse an IV en supprima la perception pour le premier semestre de l'année à venir.

En réalité, ces différents textes ne présentent qu'un intérêt purement théorique. Quel qu'eût été le taux de la contribution, il apparaît à peu près certain que la retenue n'en ait jamais été pratiquée.

Une dernière remarque s'impose au sujet de ce décret, dont les partisans de la taxation veulent tirer argument. Elle résulte de la lecture même du rapport de Cambon (69) et de tous les textes modi-

(68) Duvergier, T.VIII, p. 52. B., T.LII, p.153.

(69) Cf. *supra* passim.

ficatifs. Les rentes qui étaient frappées à la contribution foncière venaient en déduction du principal de la contribution mobilière (70) ; or, depuis l'existence de l'impôt global sur le revenu, si l'on parle de taxer les effets publics à la cédule des valeurs mobilières, aucune déduction n'est prévue de ce fait dans l'assiette de l'impôt général.

Ainsi, l'existence de l'art. III et suivants du décret du 24 août 1793 ne saurait affaiblir la thèse des partisans de l'immunité. La valeur théorique de leurs dispositions est à peu près nulle ; elle résulte des mobiles qui ont inspiré leur auteur et des circonstances de leur admission ; leur valeur historique est diminuée du fait de leur absence d'exécution ; enfin, elles ne peuvent servir d'arguments à une thèse qui voudrait assujettir le rentier à la fois à l'impôt global et à l'impôt cédulaire.

§ II

La loi de vendémiaire an VI.

Ainsi, entre le 27 août 1793 et le 28 pluviôse an IV, le régime fiscal des créances sur l'Etat pouvait se résumer comme suit : en principe, et au moment où il encaissait les arrérages, le rentier devait subir une retenue au titre de la contribution foncière, dont le taux est passé du cinquième, tarif du décret du 24 août 1793 au dixième, tarif de la loi

(70) Il y a lieu de noter ici l'erreur commise par M. Chantereau dans sa thèse : « L'impôt sur la rente ». D'après cet auteur, les rentiers qui payaient la Contribution Foncière continuaient à acquitter la Contribution personnelle à raison de leurs titres ; ils auraient donc subi une double imposition, ce qui est inexact. Chantereau. Thèse, Paris 1900. Rousseau, éditeur, 156 pages, et la table, p. 60.

du 19 ventôse an III ; par contre, le montant de cette retenue était déduit des sommes dues au titre de la contribution mobilière. En fait, un tel prélèvement n'a jamais été opéré ; mais peu à peu, depuis Cambon jusqu'à la banqueroute des deux tiers, les arrérages de la Dette Publique étaient versés avec une telle irrégularité, et dans de telles conditions, que l'existence ou l'absence d'une retenue d'un caractère fiscal ne présentait que peu d'intérêt pour les rentiers de l'Etat.

L'histoire de la Dette Publique sous la Convention correspond à celle des assignats ; c'est l'histoire d'une période que nous appellerions aujourd'hui période d'inflation. Les titulaires de revenus fixes et particulièrement de rentes sur l'Etat, payés en titres de plus en plus dépréciés, vécurent pendant plusieurs années dans une misère dont le tableau classique a été brossé par tous ceux qui ont abordé de près ou de loin l'histoire financière de la Révolution.

Des phrases pittoresques ont été écrites sur cette situation des rentiers par MM. Edm. et J. de Goncourt dans leur ouvrage « La Société sous le Directoire (71) ». « Une caricature montre une poissarde faisant l'aumône à un rentier... pauvre rentier ! s'il est garçon, il a le trésor de la philosophie ; il se défend des idées tristes, comme contraires à l'hygiène de son état ; le ventre creux, il figure, le cure-dents à la bouche, comme un homme qui dîne souvent. Comme il faut toujours se défier de soi, si héroïque qu'on puisse être, il s'interdit de passer

(71) Edm. et J. de Goncourt. Histoire de la Société française sous le Directoire. Paris 1899. Bibl. Charpentier, 432 pages, p.165.

près des rôtisseurs où le tourne-broche va le diable, où le fumet de la volaille saisit gracieusement l'odorat. Mais quelquefois le supplice de Tantale est inévitable ; on demeure en face de personnes aisées ; on entend à l'heure du dîner les assiettes qui roulent, les frontins qui crient à tue-tête à la cuisinière : « Le rôl et la volaille sont-ils cuits ? » En ce cas, ne pas écouter, avaler son morceau de pain, laper ses deux verres d'eau, c'est la recette des sages célibataires. »

C'est en présence d'une telle situation que fut élaborée la loi du 9 vendémiaire an VI dont l'article 98 dispose :

« ART. 98. — Chaque inscription au Grand-Livre de la Dette Publique, tant perpétuelle que viagère, liquide ou à liquider, sera remboursée pour les deux tiers, de la manière établie ci-après, l'autre tiers sera conservé en inscriptions au Grand-Livre, et payé sur ce pied à partir du deuxième trimestre de l'an V.

Le tiers de la Dette Publique conservé en inscriptions est déclaré exempt de toutes retenues présentes ou futures. »

De cette dernière disposition, un membre du Conseil des Cinq Cents pouvait dire, non sans quelque ironie : « Ce projet améliore beaucoup la situation des rentiers : ils ne recevaient qu'un quart et en bons qui perdaient beaucoup de leur valeur. Ils vont aujourd'hui recevoir un tiers sans retenue (72). »

Toujours est-il que c'est sur ce dernier alinéa que la plupart des auteurs se sont fondés pour expliquer l'immunité fiscale des rentes françaises. Dès

(72) Cité par Stourm, op.cit., p.338.

lors, nous sommes amenés à nous poser trois questions relatives à ce texte :

Quel est le sens exact de ses termes et quelle fut l'intention de ses auteurs ? S'il contient un engagement pour l'avenir, quelle est la valeur juridique de cet engagement de la part de l'Etat ? Enfin, dans quelle mesure peut-il justifier l'immunité dont jouissent à l'heure actuelle les fonds publics ? Les deux dernières questions font partie de la discussion théorique sur la valeur de l'immunité fiscale ; dans l'exposé historique, nous ne nous efforcerons que de préciser le sens exact des termes employés par la loi de vendémiaire.

« Le tiers consolidé, dit la loi, est déclaré exempt de toute retenue présente ou future. »

Une première observation s'impose du seul point de vue historique : la simple lecture du texte montre qu'il ne s'agit que du tiers consolidé et que le législateur ne prétend en rien fixer le régime des emprunts ultérieurs. En conséquence, si les titres émis par la suite ont été exempts d'impôt, leur immunité s'est justifiée peut-être par des considérations sérieuses, mais ne saurait s'appuyer sur le seul texte de la loi de vendémiaire.

La controverse classique a porté sur le sens du mot « retenue », les uns lui donnant un sens large, les autres un sens étroit. Nous résumerons brièvement les termes du débat, une mise au point ayant déjà été opérée par M. Edg. Milhaud (73).

La première interprétation consiste à considérer l'art. 98 comme une promesse d'immunité fiscale complète. Elle a été adoptée par tous les ministres qui, au cours du XIX^e siècle, ont eu à s'opposer à

(73) Edg. Milhaud, *op.cit.*, pp. 144 et suiv. Voir aussi Jèze. *Tech. du créd. publ.*, p. 74.

une proposition quelconque d'impôt sur la rente, qu'il s'agit de taxation directe ou de droit d'enregistrement.

C'est ainsi qu'à la séance du 15 avril 1833 (74) M. Thiers, Ministre du Commerce et des Travaux Publics, répondait à M. Bastid d'Izar, qui proposait de frapper les revenus mobiliers de toute nature : « A l'égard des rentiers, il existe une loi ; la loi est souvent gênante pour les faiseurs de systèmes. Une loi fait défense d'imposer les rentiers. »

De même, le 21 juin 1846, répondant à M. Beaumont, qui demandait une taxation des mutations de rentes, M. Lacave-Laplagne, Ministre des Finances, déclarait, à propos de la loi de Vendémiaire : « Cet article porte formellement qu'à l'avenir les rentes seraient exemptées de toute retenue présente et future. Il ne peut y avoir aucune équivoque sur le sens de la loi, car à l'époque où elle a été rendue, et en vertu de la loi de 1793, les rentes étaient assujetties au droit de transfert en cas de mutation par vente et au droit de succession en cas de décès. Immédiatement après, on les a affranchies de ce droit. »

C'était également l'opinion que défendait M. Achille Fould à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale en 1850, lorsqu'il s'agissait d'établir un impôt du timbre (75).

De même le 5 août 1874, combattant la proposition de M. Limayrac, qui voulait frapper les rentes d'un droit d'enregistrement, M. Mathieu Bodet, Ministre des Finances, déclarait : « La loi de l'an VI

(74) Monit. universel. Séance de la Chambre des Députés du 15 Avril 1833. N° du 16, p. 1072.

(75) Voir. Rapp. Leroux. 31 Janvier 1850. Mon. Univ. 16 Février, p. 564.

contient l'obligation de ne jamais taxer la rente (76). »

Enfin, M. Léon Say eut, à plusieurs repises, l'occasion de préciser son opinion sur la question. Le 8 décembre 1876 (77), il disait à la Chambre des Députés : « A partir de 1797, on a proclamé en principe que jamais la rente ne serait imposée. Elle ne l'a jamais été depuis et je crois pouvoir affirmer qu'elle ne le sera jamais. »

Le 10 septembre 1885, parlant à l'Isle-Adam contre l'impôt sur le revenu, il déclarait : « ...Et pour consacrer le nouvel état de choses, la loi du 9 vendémiaire an VI a décidé que le tiers de la Dette Publique conservé en inscriptions est déclaré exempt de toute retenue présente et future. Voilà pour les rentes inscrites au Grand-Livre une raison tirée d'un engagement solennel ; pour ne pas imposer la rente, il y a une raison : c'est qu'il y a un contrat passé entre l'Etat et les rentiers ; la rente ne peut pas être imposée (78). »

A côté des Ministres des Finances, un certain nombre de parlementaires se sont rattachés à la même interprétation.

Au nom de la Commission qui avait à statuer sur le sort des propositions Santayra et Prud'homme d'assujettir les rentes au droit de mutation, M. Augustin Giraud, rapporteur, déclarait, le 11 décembre 1849 : « Pour ranimer et fonder le crédit sous l'impression de ces circonstances extraordinaires, ça n'a pas été trop que d'ajouter à la

(76) Séance de l'Assemblée Nationale du 5 Août 1874. J.O. du 6, p.5584.

(77) Chambre des Députés, Séance du 8 Décembre 1876, J.O. Débats, N° du 9, p.9.155.

(78) Léon Say. Cfce de l'Isle-Adam, 1885, p.77.

fidélité scrupuleuse des engagements, les immunités les plus larges en faveur des titres de crédit émis par l'Etat. Vint d'abord la loi du 9 vendémiaire an VI, qui fut la plus solennelle expression de ce besoin de ranimer et fortifier la confiance.

L'art. 98 de cette loi est ainsi conçu (*suit le texte*) ...Depuis lors, la rente a toujours joui de la même immunité par une exemption complète en matière d'impôt (79). »

A la séance du 29 juin 1896, lors de la discussion du projet Cochery d'impôt sur les revenus, M. Raiberti confondait, à propos de la loi de l'an VI, les deux termes de retenue et de contribution (80).

Enfin, parmi les auteurs qui ont traité de la question de l'impôt sur la rente, nous citerons dans le même sens M. Pech de Laclause. D'après sa thèse, aucune équivoque ne peut subsister sur le sens du mot « retenue » dont il rappelle la définition donnée par l'Encyclopédie méthodique des finances : « *Retenue*. — S. f. par lequel on entend une déduction faite sur une rente, sur des gages ou appointements, du dixième, ou de la capitation ou de toute autre imposition à laquelle la somme payée est assujettie (81). »

Ainsi pour l'ensemble de ces auteurs, le second alinéa de l'article 98 pouvait se transcrire sous la forme : Le tiers consolidé ne saurait désormais être l'objet d'aucune contribution présente ou future. »

Une seule objection suffit à faire justice d'une

(79) Assemblée Nationale, séance du 11 Décembre 1849. Monit. Univers. du 12, p. 3.976.

(80) Chambre des Députés, Séance du 29 Juin 1896. J.O. du 30, débats, p. 1.114.

(81) Pech de Laclause, op.cit., p.73.

telle interprétation : Elle est fournie par l'existence de l'art. 27 de la loi du 9 vendémiaire, qui assujettit les mutations de rentes au droit d'enregistrement.

« A compter du 1^{er} brumaire, et quelle que soit la date de la mutation, le droit d'enregistrement des transferts des inscriptions sur le Grand-Livre de la Dette Publique sera de 1% de la somme exprimée de l'inscription... »

Il est vrai que deux textes postérieurs sont revenus sur ce principe, la loi du 13 brumaire an VII a déclaré « exemptés du droit et la formalité du timbre, les inscriptions sur le Grand-Livre de la Dette Nationale et les effets publics (82). »

Celle du 22 frimaire de la même année sur l'enregistrement a également exonéré « les inscriptions sur le Grand-Livre de la Dette Publique, leurs transferts et mutations, les quittances des intérêts qui en sont payés, et tous les effets de la Dette Publique inscrite ou à inscrire définitivement (83). »

Cependant, le principe de l'assujettissement subsistait dans la loi de Vendémiaire, qui, par conséquent, dans son art. 98, ne pouvait soustraire complètement les rentes sur l'Etat à toute sorte d'impôt.

Est-ce à dire, comme l'ont prétendu certains adversaires de l'immunité, que la loi de Vendémiaire ait simplement voulu garantir les rentiers contre toute réduction arbitraire des arrérages, tout retranchement de quartiers, tel qu'ils en avaient été victimes au cours de l'Ancien Régime ?

(82) Loi du 13 Brumaire An VII. Duv. XI, 36, B. L. CCXXXII, N° 2136.

(83) Loi du 22 Fév. An VIII, T.XI. A.70. § III. Duv. XI.99. B.L. CCXLVIII, 2224.

Une telle opinion a été défendue notamment par M. Chailley dans son livre sur l'Impôt sur le Revenu (84). D'après cet auteur, le législateur du Directoire aurait simplement dit aux créanciers de l'Etat : « Les rentes sont une proie qui tente singulièrement. Vous venez d'en faire l'épreuve. L'Etat a décrété une banqueroute qui vous atteint durement. Désormais, tant pour les rentes qui restent conservées que pour celles qu'on pourrait créer, aucune réduction de ce genre ne sera possible. »

Dans le même sens, M. Cochery, Ministre des Finances déclarait à la tribune de la Chambre, le 3 juillet 1896 : « Quelle était la portée de la loi de l'An VI... ? C'était tout simplement... de mettre les rentiers à l'abri de ces retenues arbitraires opérées constamment par l'ancienne monarchie, à l'abri de ces retranchements de quartier qui avaient véritablement non pas le caractère d'égalité que présente un impôt atteignant les citoyens, mais le caractère de banqueroutes partielles retirant au rentier une partie de ce qui lui appartenait (85). »

De même, M. J. Caillaux s'exprimait ainsi dans l'exposé des motifs du projet d'impôt sur le revenu : « On omet de dire que le législateur de vendémiaire, en déclarant le tiers consolidé exempt de toute retenue présente et future, et non de toute contribution, avait principalement, sinon uniquement en vue les réductions de suppressions d'intérêt arbitrairement faites par la monarchie entre 1522 et 1789 (86). »

(84) Chailley, *op.cit.* p.432 et suiv.

(85) Chambre des Députés, séance du 3 Juillet 1896, J.O. du 4, Débats de la Chambre, p. 1.182.

(86) R. S. L. F. 1907, p.95.

On a déjà fait justice de cette interprétation. Nous nous rallierons ici au raisonnement de M. Milhaud, qui montre qu'elle retire au texte toute espèce de sens (87).

Il est admissible, d'après l'illustre professeur, que le législateur de l'an VI ait promis aux rentiers que le tiers consolidé ne soit plus l'objet d'aucun retranchement dans l'avenir.

Quelqu'étrange que puisse paraître la formule, nous admettrons pour un instant que l'Etat français se soit ainsi engagé à ne plus faire banqueroute ; nous comprenons dès lors l'exemption de retenue « future » que comporte le texte. Mais le mot « présente » n'a dès lors plus aucune espèce de sens.

Comment expliquer que par un texte qui déduit des deux tiers le capital de la Dette, le législateur déclare qu'aucun retranchement n'est opéré sur le tiers qui subsiste ? L'Etat fait banqueroute pour une part, il déclarerait en même temps ne pas le faire pour la part qui subsiste. Un tel raisonnement ne tient pas à la réflexion.

Pour avoir éprouvé le besoin d'établir que le tiers consolidé serait payé intégralement, le législateur devait songer à un élément qui menaçait de frapper les arrérages de la rente au moment de sa perception. Cet élément ne pouvait être que l'impôt.

Mais la discussion devient plus délicate quand il s'agit de préciser à quelle taxation songeait le législateur de l'an VI.

Nous avons vu qu'il ne pouvait s'agir d'une immunité complète. Par ailleurs, les travaux préparatoires à la loi ne sauraient aucunement nous renseigner. A propos de l'art. 98, nous ne trouvons

(87) Edg. Milhaud, *op.cit.*, p.150. Voir aussi Jèze, *op.cit.* pp. 72 et suiv.

dans le rapport Cretet au Conseil des Anciens que cette seule phrase : « Le crédit public, la situation malheureuse de l'Etat et l'humanité commandent cette mesure. »

Seul l'examen des circonstances dans lesquelles a été élaborée la loi peut nous éclairer. Quel était l'impôt dont pouvait être menacé le coupon de rente sur l'Etat ? Un seul avait existé depuis le début de la Révolution : la contribution foncière établie par Cambon le 24 août 1793.

Est-ce à dire, comme le prétendait M. Fernand Faure (88), que l'art. 98 s'applique uniquement à la contribution foncière et ne s'oppose aucunement à l'apposition de tout autre impôt réel sur les arrérages ?

Nous nous rappelons les conditions dans lesquelles ont été élaborés (89) les art. 111 et 112 du décret du 24 août, adoptés pour une simple raison d'opportunité. Nous nous rappelons d'autre part le déroulement de la séance de la Constituante du 4 décembre 1790. Lavenue avait proposé, au lieu de faire entrer les arrérages des rentes sur l'Etat dans les revenus assujettis à la contribution personnelle, d'assujettir directement les coupons à la contribution foncière. Et la proposition avait été repoussée par Barnave, en raison de la nécessité de payer l'intégralité des arrérages. Le mode d'impôt proposé par Lavenue rappelait le mode de perception du dixième, du vingtième, du cinquantième acquittés pendant l'Ancien Régime, et de cela, la Constituante n'en voulait pas. Elle a donc admis, et c'est cette idée qui, en dehors du régime d'exception ins-

(88) R.P.P. art. cité, 1395.

(89) Voir *supra* passim.

titué par Cambon, a dominé depuis lors tout le système fiscal des titres sur l'Etat, qu'on devait frapper le rentier, et non les rentes elles-mêmes.

Le législateur a donc songé à la contribution foncière, c'est possible : mais il en a écarté l'application pour cette raison que ladite contribution était perçue directement sur les arrérages des titres. Et dès lors, la portée du texte devient beaucoup plus étendue que d'après l'interprétation de M. Fernand Faure, car elle exclut tout impôt réel sur le tiers consolidé.

Le mot « retenue » était d'ailleurs fréquemment employé dans le sens d'impôt à la fin de l'Ancien Régime et sous la Révolution Française. Nous avons reproduit la définition citée par M. Pech de Laclause et tirée de l'Encyclopédie des Finances. D'autre part, nous nous rappelons que les édits d'emprunts de la monarchie, parlant du dixième, du vingtième ou du cinquantième employaient le terme de retenue. Enfin un article d'un journal déjà cité (90) en 1789 allait même jusqu'à assimiler le terme de réduction et d'impôt.

En matière de rentes sur l'Etat, on peut donc affirmer qu'en l'an VI la retenue s'applique à un impôt frappant directement les arrérages. Elle en est un mode de perception.

Une autre interprétation, en apparence voisine de la nôtre, a conduit à des conclusions différentes. D'après M. Jèze, la loi de Vendémiaire aurait seulement exclu tout impôt spécial sur la rente.

Pendant la période révolutionnaire, la retenue était évidemment un mode d'impôt spécial à la rente française. Les deux interprétations se rejoin-

(90) Les Révolutions de Paris. Cf. *supra* passim.

gnent par conséquent si l'on veut simplement expliquer le sens que les auteurs de la loi ont voulu donner à son texte. A cette époque, il importait peu d'employer le terme de retenue ou d'impôt spécial.

De nos jours la question est totalement différente. Exclure un impôt qui serait perçu par voie de retenue sur les intérêts de la Dette Publique, et interdire un impôt spécial sur la rente sont deux idées absolument différentes.

Or, étant donné que nous parlons du tiers consolidé, nous sommes obligés de nous reporter au texte lui-même ; le législateur de l'an VI ne parle pas d'impôt spécial sur la rente, il proscriit le mode de taxation qui est la retenue.

Cette disposition est-elle restée valable le jour où d'autres valeurs mobilières ont été frappées par une taxe nouvelle, perçue par voie de retenue sur le coupon ? Lorsque sont apparus à la fois une nouvelle matière imposable et un nouveau système fiscal, la loi de Vendémiaire créait automatiquement une situation privilégiée aux rentes françaises. Cette situation peut-elle se justifier ? C'est une question que nous étudierons dans la seconde partie de notre exposé.

Actuellement, nous sommes uniquement à même de préciser le sens de l'art. 98 : En ce qui concerne le tiers consolidé, le législateur s'est opposé à tout impôt qui aurait été perçu par voie de retenue sur le coupon.

La conséquence de ce fait a été qu'en matière d'impôt direct, le législateur de l'an VI a appliqué purement et simplement la formule de Vernier et de Barnave : le rentier subit l'impôt, la rente est épargnée.

En matière d'enregistrement, la question a été résolue en parfait accord avec la logique du sys-

tème. Rien ne s'opposait, en l'an VI, à frapper les mutations de rentes par décès ou par vente. Les difficultés de perception pour les titres au porteur, en même temps qu'un désir de favoriser la circulation des titres, ont conduit en l'an VII à soustraire ces derniers aux formalités du timbre et de l'enregistrement.

Et lorsqu'au cours du xix^e siècle, de nombreux parlementaires ont proposé d'assujettir ces mutations au droit de vente, l'existence de la loi de Vendémiaire pouvait valablement entraver la mise en application de leur système. Car, si elle ne concerne en rien le droit de transfert des titres nominatifs, elle s'opposait à l'application au titre au porteur de la taxe annuelle perçue par voie de retenue sur le coupon.

Mais il est nécessaire d'insister de nouveau sur le fait que la loi qui nous intéresse ne concerne que le tiers consolidé.

En résumé, et pour le tiers consolidé seulement, nous pouvons conclure que cette loi exclut toute espèce d'impôt direct ou indirect perçu par voie de retenue sur les arrérages.

CHAPITRE III

L'IMPOT SUR LA RENTE DEPUIS LA LOI DE VENDÉMAIRE AN VI

Depuis vendémiaire an VI jusqu'à une époque toute récente, et malgré les attaques dont elle a été l'objet, l'immunité fiscale de la rente française s'est maintenue d'une façon complète. Il est bien entendu cependant que cette immunité ne porte que sur les titres de créances eux-mêmes, et ne les préserve que contre une atteinte au paiement intégral des arrérages. La loi de l'an VI ne s'est pas opposée à l'assujettissement des rentes au droit commun lorsque la perception de l'impôt n'exigeait pas une retenue sur le coupon. Autrement dit, elle n'a prohibé ni le droit d'enregistrement dans son principe, ni la contribution personnelle du rentier. En ce qui concerne le premier, les mutations des effets publics ont été exonérées par la loi de l'an VII, loi fiscale n'engageant en rien l'avenir ; toutefois, la loi de Vendémiaire s'oppose à leur taxation, dès que le mode de perception des droits comporte un prélèvement sur le coupon. Or, la taxe annuelle étant le seul procédé possible de recouvrement pour les effets au porteur, la tradition s'est établie en faveur de l'immunité des mutations portant sur tous les effets publics ; et c'est d'ailleurs cette immunité à laquelle, à la tribune de toutes les Assemblées législatives du XIX^e siècle, on s'est le plus souvent efforcé de porter atteinte.

Jusqu'à la Monarchie de Juillet, la rente est restée soumise au statut fiscal créé par les lois révolutionnaires, sans que son régime donnât lieu à des tentatives sérieuses de réforme :

L'époque du Consulat et de l'Empire a été une période de restauration financière. Avec la loi du 23 thermidor an VIII, les créanciers de l'Etat furent effectivement payés en numéraire. Le 18 brumaire eut pour effet d'élever les cours de 11,38, cours du 17, à 19 à la fin du Consulat provisoire. En 1804, ils étaient remontés à 60.

Les idées de Bonaparte sur la Dette Publique conduisent à supposer que jamais dans son esprit il ne fût question d'imposer les rentiers. Son principal souci était d'acquitter intégralement les arrérages, non seulement afin que l'Etat restât fidèle à ses engagements, mais afin de maintenir les cours à un niveau élevé. Sa politique de prestige conduisait à lui faire redouter ce qu'il appelait « l'injure anonyme de la Bourse ». Il en connaissait la sensibilité. C'est ainsi que, lors de la naissance du roi de Rome, des faux bruits ayant couru qu'une retenue du cinquième serait opérée sur ce qu'on nommait à cette époque le 5% consolidé ; immédiatement, les cours fléchirent de 82 à 78.

Même en période de dépression, il mettait son point d'honneur à ménager les rentiers, et c'est ainsi qu'au moment de la détresse qui suivit la campagne de Russie, il parla d'imposer une retenue de 25% sur les pensions et les traitements, mais jamais il ne fut question pour lui d'un prélèvement sur les intérêts de la Dette. Aussi a-t-on pu dire de lui : « C'est une singularité que de voir ce potentat, qui, vis-à-vis des Cabinets de l'Europe, ne respectait aucun traité, conserver religieusement les engage-

ments pris envers ses peuples pour le paiement de la Dette Publique. Lui qui visait toujours à remplir le trésor, il assura à la Dette une situation privilégiée, et la première place dans le budget de chaque année ; lui enfin qui, au moment de sa chute, employait toutes ses ressources, il n'osa pas étendre la main sur ce fonds et continua à vénérer l'idole qu'il avait élevée (1). »

Sous la Restauration, le souci de respecter les engagements de l'Etat a été prédominant dans l'esprit de tous ceux qui en ont dirigé les finances. A ce point de vue, les idées du baron Louis étaient très nettes (2).

Sans avoir eu à lutter contre une tentative d'imposition de la Dette en France, il eut plusieurs fois l'occasion d'indiquer ses opinions sur la question ; c'est ainsi qu'au moment où Napoléon installa son frère Louis sur le trône de Hollande, il fut chargé de réorganiser les finances fort compromises de ce pays ; dès son arrivée, il eut à lutter contre un projet d'impôt sur la rente, que l'Empereur lui-même jugeait difficile d'éviter. « Vous êtes un idéologue, lui disait celui-ci, ces gens ont administré les finances d'une façon absurde et vous m'allez ruiner. — Sire, répondait Louis, un Etat qui veut vivre doit tout payer, même ses sottises (3). »

Ainsi, sous le Consulat, l'Empire et la première Restauration, le 5% consolidé ne fut pratiquement,

(1) Pacchio, cité par Marion. Histoire financière de la France depuis 1715, T.IV (1797-1818), p.339. Paris, Rousseau éd., 1925, 429 p.

(2) On en trouvera un clair exposé dans l'ouvrage de Bricogne intitulé : « Opinion d'un créancier de l'Etat sur le budget, et sur les observations dont il a été l'objet. »

(3) Gignoux. Vie du Baron Louis. Paris 1928, p. 65.

du point de vue fiscal, l'objet d'aucune menace. Nous ne trouvons qu'une proposition déposée par le député Ganilh, le 15 mars 1816, touchant d'assez loin la question de l'immunité fiscale (4).

La réaction qui s'était dessinée dès la période révolutionnaire contre l'inégalité de taxation des fortunes mobilières et immobilières continuait à se faire sentir, et dès la chute de l'Empire, des propositions furent présentées en vue de rétablir une certaine égalité ; celle qui nous intéresse tendait à établir une taxe progressive sur tous les revenus supérieurs à 1.000 francs, y compris ceux qui provenaient de titres de rente française. L'assiette de l'impôt était déterminée par la déclaration des assujettis, mais, parmi les éléments destinés à en contrôler l'exactitude, figurait notamment le Grand Livre de la Dette Publique. De sorte que la proposition Ganilh ne tendait pas à porter atteinte au principe de la loi de Vendémiaire ; frappant le rentier, l'impôt ne venait pas assujettir les arrérages des titres ; mais les rentes constituaient un élément des facultés imposables ; et leur inscription sur le Grand Livre donnait seulement au fisc une facilité pour déterminer l'assiette de l'impôt. Cette proposition n'eut aucune suite.

Pendant plus de quinze ans, nous ne trouvons plus aucune tentative destinée à frapper directement ou indirectement les arrérages de la Dette.

C'est sous la Monarchie de Juillet que les premières atteintes furent portées à l'immunité de la rente. A cette époque se place le début de la série des propositions tendant à soumettre les titres de créances sur l'Etat à l'effet d'un impôt les atteignant plus ou moins directement. Sans prétendre

(4) Monit. Universel du 17, p. 309.

en donner une liste complète, nous nous efforcerons d'analyser les principales de celles qui furent présentées jusqu'à la dernière guerre, en étudiant séparément celles qui tendirent à établir un impôt spécial sur la rente française, celles qui visaient à frapper au droit d'enregistrement les mutations portant sur les effets publics, et les différents systèmes d'impôt personnel où les fonds d'Etat étaient frappés comme source de revenus mobiliers.

Section I

PROPOSITIONS D'IMPÔT SPÉCIAL.

Dès la Monarchie de Juillet, reprenant la théorie qui paraissait avoir fait faillite avec la législation révolutionnaire, le Parlement fut saisi de demandes tendant à frapper spécialement la rente, par un impôt qui serait perçu en déduction du montant du coupon.

Parmi ces demandes, une place doit être faite aux doléances du sieur Carpentier, « ex-garde magasin des papiers blancs de l'Imprimerie Royale », qui fut assez persévérant pour déposer tous les ans, sur le bureau de la Chambre des Députés, à dix-huit reprises différentes, une pétition en vue de faire établir un impôt sur la rente. Aux yeux de ce curieux adversaires de la cause des rentiers, au lieu de réduire les intérêts de la dette par la voie de la conversion, il suffisait d'établir une fois pour toutes un impôt du dixième sur les arrérages. Sa première pétition dans ce sens date de 1825. Celle qu'il déposa le 8 juillet 1843 (5) fit l'objet d'un rapport dé-

(5) Moniteur Universel, Suppl. au numéro du 9 juillet, p. 1816.

posé au nom du Comité des Impositions, par le représentant Roul : celui-ci n'eut pas de peine à faire écarter la pétition par l'ordre du jour, en établissant la différence essentielle qui existait du point de vue du rentier entre une conversion et l'établissement d'un impôt. La dernière pétition Carpentier fut également renvoyée au Comité et rapportée par le député Lemer cier, le 15 février 1847 ; elle fut à son tour écartée par l'ordre du jour à la même séance.

Une nouvelle initiative dans ce sens fut tentée sous la seconde République. A la séance de l'Assemblée Nationale législative du 22 novembre 1849 (6), M. Santayra, appartenant à la fraction de gauche de l'Assemblée, déposait une proposition tendant d'une part, à frapper les mutations de rentes au droit d'enregistrement, et, d'autre part, à créer un impôt spécial sur les intérêts des fonds d'Etat. La proposition fut renvoyée à la commission d'initiative parlementaire ; de même qu'une autre dans le même sens de M. Prudhomme, elle fit l'objet d'un rapport de M. Augustin Giraud, déposé à la séance du 10 décembre 1849 (7). Voici le texte des deux propositions dans la partie qui concerne uniquement l'impôt spécial sur la rente.

PROPOSITION SANTAYRA :

ART. 2. — Il sera également établi, à partir du 1^{er} janvier 1850, un impôt annuel sur les rentes sur l'Etat. La quotité de cet impôt est fixée au vingtième

(6) Moniteur Universel, 1^{er} Suppl. au n° 327 du Vendredi 23 Novembre 1849, p. 3766.

(7) Moniteur Universel, 11 Déc., 2^e suppl. au n° 245, p. 3976.

de la rente, la perception s'opérera par voie de retenue lors du paiement des arrérages.

ART. 3. — Toutes dispositions législatives, réglementaires ou autres, contraires à la présente loi, sont et demeurent abrogées.

PROPOSITION PRUDHOMME :

ARTICLE PREMIER. — A partir du 1^{er} janvier 1850, les rentes sur l'Etat seront assujetties à un impôt annuel de 6% de leur montant.

ART. 2. — La perception de cet impôt sera opérée, sans frais, au moyen de la retenue proportionnelle qu'exercera, au paiement de chaque semestre, l'agent du Trésor chargé de ce paiement.

On voit que, dans leurs dispositions, les deux textes qui précèdent vont formellement à l'encontre de celles de la loi de Vendémiaire an XI, et c'est ce que fit valoir M. Aug. Giraud, rapporteur. Pour lui, le législateur de l'an VI, soucieux de ranimer le crédit, a dû accorder aux rentes les immunités les plus **larges** ; c'est sous la foi de sa promesse que les créanciers de l'Etat ont acquis des titres de rente ; le régime a acquis « force de chose jugée » ; d'autre part, il n'existe pas de privilège à proprement parler ; enfin, le crédit public exige le maintien du « statu quo » en ce qui concerne le régime fiscal des emprunts d'Etat.

Les conclusions du rapporteur, qui concordaient d'ailleurs avec l'opinion du Ministre des Finances, prévalurent à l'Assemblée, qui repoussa les deux propositions.

Jusqu'à 1872, nous ne trouvons plus d'importantes propositions d'impôt spécial. A partir de cette époque, la question revêt un aspect quelque

peu différent. Il existe déjà une taxe sur l'ensemble des valeurs mobilières à l'exception des rentes. Dès lors, il ne s'agira plus à proprement parler d'établir un impôt spécial ; les seules tentatives qui seront faites seront de combler la lacune de la loi de 1872 et l'étendant aux rentes sur l'Etat.

Or, une foule de propositions ont été faites dans ce sens jusqu'à l'établissement de l'impôt général sur le revenu ; la plupart d'entre elles font partie de l'ensemble d'un projet de taxation des facultés imposables, de sorte qu'il ne s'agit plus réellement d'impôt sur la rente, mais de la confection de tout un système fiscal nouveau où celle-ci rentrerait dans l'assiette de l'impôt.

Cependant, nous pouvons citer, à partir de 1872, deux de ces propositions visant uniquement à taxer la rente ; celle, d'une part, de M. Roret (8), député siégeant à gauche de l'Assemblée, qui, à la séance de la Chambre du 10 novembre 1888, demanda que l'on frappât les effets publics d'une taxe de 5% perçue par voie de retenue dont le produit eût été affecté à l'amortissement de la Dette Publique.

ARTICLE PREMIER. — A partir du 1^{er} février 1889, la rente sera frappée d'un impôt de 5%.

ART. 2. — Cet impôt sera perçu au moyen de retenues sur les arrérages de la rente et le produit exclusivement consacré à l'amortissement de la Dette Publique.

ART. 3. — Tous les trois mois, les sommes provenant de l'impôt sur la rente seront employées au

(8) Ch. Dép., 4^e législ., Imp. N° 3159.

rachat de titres au cours du jour. Ces titres seront aussitôt annulés.

Celle, d'autre part, de MM. Bisseuil et Girault, qui, à la séance du Sénat du 12 juillet 1892 (9), demandaient la suppression de la contribution des portes et fenêtres et son remplacement par un impôt sur la rente. A ce moment, la taxe sur les valeurs mobilières était de 4% ; il s'agissait de la porter à 5% et d'appliquer ce tarif aux valeurs d'Etat. Cette proposition était faite également dans l'intérêt de la propriété rurale. Mais ses auteurs eurent beau s'appuyer sur la doctrine et sur l'exemple étranger pour combattre l'immunité, ils se heurtèrent à l'opposition du Ministre des Finances, M. Rouvier, et ne purent faire admettre leur point de vue.

Section II

PROPOSITIONS D'IMPÔTS SUR LA CIRCULATION DES CRÉANCES SUR L'ÉTAT.

Parmi les tentatives qui ont été faites de frapper les rentes au droit de timbre ou d'enregistrement, il en est de plusieurs catégories.

Les uns visaient à frapper les mutations à titre gratuit, les autres, les transmissions à titre onéreux, d'autres enfin auraient souhaité assujettir l'inscription même au Grand Livre, d'un droit de timbre.

L'histoire de la rente française devant les droits de succession est, comme on l'a vu, extérieure à la question de l'immunité fiscale. De même que l'assujettissement du créancier de l'Etat à l'impôt personnel, la taxation des mutations à titre gratuit por-

(9) J.O. Sénat. Juillet 1892, Séance du 12, p.753 et suiv.

tant sur des effets publics ne paraît aucunement une violation des engagements de l'Etat qui continue à acquitter intégralement les arrérages de sa dette. M. Chailley paraît donc en contradiction avec lui-même, lorsque, considérant l'application à la rente de l'impôt sur les successions, comme une première entorse au principe de l'immunité, il estime que la soumission du rentier à la contribution personnelle est compatible avec ce principe. La même remarque peut s'appliquer aux paroles prononcées par M. Caillaux dans l'exposé des motifs de son projet d'impôt sur le revenu qui, considérant la loi de Vendémiaire comme s'opposant uniquement aux retranchements de quartiers pratiqués sous l'Ancien Régime, s'appuie sur les dispositions prises par le législateur du XVIII^e siècle frappant les mutations de rente à titre gratuit au droit d'enregistrement (10).

L'examen des travaux préparatoires à la loi fiscale sur les successions montre que ses auteurs ont saisi la portée des engagements de l'Etat vis-à-vis de ses créanciers et se sont reconnus le droit de comprendre les titres d'emprunt parmi les biens dont la mutation à titre gratuit pouvait faire l'objet d'une taxation.

La loi de Brumaire an VII, exonérant des droits d'enregistrement les mutations à titre onéreux des créances sur l'Etat, avait également épargné les mutations à titre gratuit. Nous avons vu que cette loi, postérieure à la banqueroute des deux tiers, ne contient d'engagements d'aucune sorte ; il s'agit simplement d'une loi fiscale susceptible d'une abrogation ultérieure. Dès lors, rien n'empêchait, tout au moins en ce qui concerne les droits sur les succes-

(10) R.S.L.F., 1907, p.95.

sions et les donations, de faire rentrer les rentes sous la loi commune si l'intérêt de la nation l'exigeait.

, De fait, sous la Monarchie de Juillet, plusieurs propositions furent déposées dans ce sens

C'est ainsi que, lors de la discussion sur les impositions à percevoir pour l'année 1832 ou 1833 (11), M. Faure Dère présentait un amendement tendant à frapper d'un droit d'enregistrement les « mutations des inscriptions sur le Grand Livre lorsqu'elles s'opéreront par donation, par succession ou testament ». Cet amendement fut soutenu par le député Laurence, qui appuya le fait que la loi de Vendémiaire était totalement étrangère à la question soulevée ; il fut cependant combattu par les membres du Gouvernement, Ministre des Finances, Garde des Sceaux, et par Laffitte qui, tous, invoquèrent les lois antérieures ; on allait passer à la mise aux voix quand, sur la demande d'un représentant qui le déclara inconstitutionnel, l'amendement Faure-Dère fut écarté par la question préalable.

L'année suivante, le 15 avril 1833, lors de la discussion du projet des recettes pour l'année 1833, le Général Thiard, s'élevant contre les privilèges dont bénéficiaient les porteurs de rentes, demandait l'application pour celles-ci du droit commun des mutations à titre gratuit, se réservant de proposer ultérieurement une taxation plus large des effets publics (12). Cependant, sa proposition, appuyée à la Chambre des Députés par des orateurs qui se fondèrent sur des considérations purement politiques, ne comporta aucune suite.

(11) Mon. 1832, T.LXXXV, p.1060.

(12) Ch. des Députés, Séance 15 Avril 1833. Mon. Univ. du 16, p.1066.

La tradition de l'immunité s'était déjà si solidement établie, que les rentes ne paraissaient ne devoir même pas être soumises aux droits de mutation à titre gratuit. A ce point de vue, elles ne sont rentrées dans le droit commun que timidement et en deux étapes successives.

La première fut franchie lors de la confection de la loi de finances du 18 juillet 1836 que MM. Chailley et Caillaux considèrent comme une entorse à l'immunité fiscale. Or, s'il est vrai que cette loi ait préparé celle du 18 mai 1850 en ce qui concerne les rentes, d'une part nous venons de voir que l'impôt sur les successions est totalement étranger à l'engagement de Vendémiaire, d'autre part nous pourrions constater que le législateur de 1836 s'est formellement défendu d'ouvrir la voie même à une taxation des mutations de rentes à titre gratuit ; en fait, le premier pas était franchi vers cette taxation ; mais, envisagée isolément, on peut se demander si la loi du 18 juillet, par son texte même, et par l'esprit dans lequel elle a été conçue, tend à transformer le régime fiscal des successions portant sur des rentes.

Que dit la loi et quelle fut l'intention de ses auteurs ?

« Loi du 18 juillet 1836. — ART. 6 (13). — A compter du 1^{er} janvier 1837, les donations entre vifs de rentes sur l'Etat ne seront exemptes du droit proportionnel d'enregistrement, en vertu du § III n° 3 de l'art. 70 de la loi de Frimaire an VII, qu'autant que l'inscription de la rente donnée existera sous le nom donateur ou de celui auquel il a succédé depuis

(13) Duvergier, Tom. XXXVI, p. 363.

plus d'un an et que l'acte de donation en indiquera le numéro, la date et le montant.

« Le droit proportionnel sera perçu si, lors de la donation, la rente donnée est déjà inscrite sous le nom du donataire, à moins qu'il ne soit énoncé dans l'acte et dûment justifié qu'elle était précisément inscrite depuis plus d'un an sous celui du donateur. »

« Le droit sera liquidé sur la valeur réelle de la rente, d'après le cours moyen de la Bourse de Paris au jour de la donation. »

La simple lecture de ce texte permet-elle d'affirmer avec M. Caillaux qu'il soumet les donations de créances sur l'Etat au droit d'enregistrement ? Assurément non ; et comme l'ont souligné les auteurs de la loi, il s'agit simplement de prévenir une fraude consistant pour le donateur à convertir au dernier moment, et en rentes françaises, l'objet de la donation, de façon à échapper au droit d'enregistrement, quitte pour le donataire à racheter les valeurs primitives une fois la transmission effectuée à son profit. Cette fraude avait déjà été soulignée par le Général Thiard lorsqu'il proposa de taxer les successions portant sur les rentes françaises.

Ainsi, non seulement le principe de l'immunité proprement dite reste respecté, mais les transmissions à titre gratuit de créances sur l'Etat continuent d'être exonérées. C'est sur cette idée qu'insiste le rapporteur du projet à la Chambre des Députés lorsqu'il dit : « La disposition que se propose la Commission agit, non pas sur la rente comme rente, mais sur la fraude et pour l'empêcher (14). »

(14) Discussion du 16 Juin 1836. Cité par Chailley, op. cit., p.451.

Cependant, le Ministre des Finances, le Comte d'Argout, fermement attaché à l'immunité, redoute que cette disposition soit considérée comme une première atteinte à son principe et propose à la Chambre l'ajournement de sa mise en vigueur après la conversion ; mais après l'adoption du texte par cette Assemblée, il le défend devant la Chambre des Pairs en insistant sur le fait que les privilèges attachés aux créances sur l'Etat sont conservés ; de plus, pour ne créer aucun doute à cet égard, il déclare qu'au moment où la conversion sera opérée « le gouvernement profitera de cette occasion pour faire connaître de nouveau de la manière la plus solennelle les privilèges des rentes actuelles et des rentes nouvelles qui devront être créées afin qu'à aucune époque quelconque, et sous quelque prétexte que ce soit, on ne puisse plus venir demander soit un impôt sur les transferts, soit un droit de succession sur les rentes, soit toutes autres infractions aux immunités présentes ». Ainsi, partisans et adversaires de l'immunité se sont mis d'accord pour adopter le principe de cette loi que d'aucuns considèrent comme le premier pas effectué vers l'impôt sur la rente.

Cependant, les appréhensions du Ministre étaient fondées. Lors de la discussion sur le budget des recettes de 1847, M. Beaumont, député de la Somme, déposait un amendement tendant à frapper d'un droit d'enregistrement les mutations par décès ou par donations des rentes 5 p. 100, 4 1/2 p. 100, 4 p. 100 et 3 p. 100 (15). La proposition fut combattue par le Ministre des Finances,

(15) Mon. Univ., 1846, Séance, Députés, 21 Juin 1846, p. 1862.

M. Lacave-Laplagne, qui la considéra, à tort selon nous, comme une atteinte portée à l'engagement de Vendémiaire ; et la proposition fut retirée par son auteur.

Mais à la séance du 9 avril 1849, M. Hippolyte Passy proposait un projet de loi dans le même sens, qui fit l'objet d'un avis favorable dans le rapport sur le budget des recettes de 1850 déposé au nom de la Commission du budget par M. Gouin à la séance de la Chambre du 8 mars 1850 (16), le projet fut adopté et devint l'art. 21 de la loi du 18 mai 1850, ainsi conçu : « Les mutations par décès et transmissions à titre gratuit d'inscriptions sur le Grand Livre de la Dette Publique seront soumises aux droits établis pour les successions et donations. »

Or, il est intéressant de faire remarquer aux auteurs qui considèrent cette disposition comme une atteinte au principe de l'immunité, qu'elle est due à l'initiative d'un homme qui, trois mois avant le vote de la loi, et quinze jours après son rapport à la Chambre, invoquait le même principe pour combattre le timbre des effets publics. A la séance du 20 mars 1850, M. Hippolyte Passy déclarait (17) : « Il y a une différence profonde entre la taxation que j'ai proposé d'apporter aux rentes et celle que vous propose la Commission (d'assujettir celles-ci au timbre des effets de commerce). Et qu'ai-je demandé à l'Assemblée ? De replacer la rente sous le droit commun en matière de succession et de donation. Rien dans la législation antérieure, rien dans les lois diverses qui régissent la rente ne mettait

(16) Mon. Off. du 17, T.CXXXVIII. Supp. au n° 76.

(17) Mon. Off. du 21, T.CXXXVIII, p.949.

obstacle à cette proposition. Faire rentrer à cet égard dans le droit commun, c'était abolir un privilège, et un privilège qui n'influaient en rien ni sur la valeur ni sur les négociations de la rente. »

Ces déclarations sont claires. C'est à ce même auteur qui s'opposait à frapper au droit d'enregistrement les mutations de rentes à titre onéreux ou leur inscription sur le Grand Livre, et qui invoquait à son appui toutes les raisons s'attachant au maintien du principe d'immunité, c'est à ce même auteur que l'on doit la loi de 1850 considérée par les partisans de l'impôt sur la rente comme une première concession à leur thèse. Aucune considération juridique ou économique ne s'oppose à ce que les créances sur l'Etat soient soumises au droit commun des successions. Si l'application d'une taxe d'enregistrement aux transmissions à titre onéreux est susceptible de ralentir la circulation des effets, aucune incidence de ce genre n'existe pour un impôt sur les successions et les donations ; le crédit de l'Etat ne se trouve affecté en rien par cette nouvelle mesure, totalement étrangère, à nos yeux, à la question de l'immunité fiscale.

Quant au mode d'application du droit de mutation, il fut réglementé par la loi du 8 juillet 1852, dont l'art. 25 dispose :

« Le transfert ou la mutation sur le Grand Livre de la Dette Publique d'une rente provenant de titulaires décédés ou déclarés absents ne pourra être effectué que sur présentation d'un certificat délivré sans frais par le Receveur de l'Enregistrement et visé par le Directeur du Département, constatant l'acquittement du droit de mutation établi par l'art. 7 de la loi du 18 juillet 1850. Dans les départements autres que la Seine, la signature du Direc-

teur de l'Enregistrement devra être légalisée par le Préfet. »

L'art. 26 de la même loi fixait à trente ans la prescription de l'action de l'Etat en recouvrement des droits. Enfin une loi postérieure prévint le cas des titres de rente détenus comme biens de main-morte par des congrégations, et établit pour celle-ci une taxe d'abonnement (18).

Nous avons tenu à refaire l'historique de l'application des droits de succession aux rentes françaises, bien que cette question, à notre sens, soit extérieure à celle de l'impôt sur la rente. D'une part, il était bon de montrer à la suite de quelles circonstances le particulier qui transmettait, soit à son décès, soit par donation des créances sur l'Etat a été amené à acquitter des droits d'enregistrement ; d'autre part, l'examen des circonstances qui ont présidé à l'élaboration de la loi de 1850 vient confirmer l'opinion d'après laquelle ces dispositions n'ont en rien interrompu la tradition de l'immunité ; cette loi est en effet, comme on l'a vu, l'œuvre de l'un des adversaires les plus convaincus de l'impôt sur la rente.

La question des transmissions à titre onéreux est un peu plus délicate ; et, avant d'examiner les différentes propositions qui ont été faites en vue de leur taxation, il paraît nécessaire de résumer ces faits qui furent à l'origine de leur immunité.

On sait, et c'est un fait qui a toujours été mis en lumière lorsqu'on a projeté de taxer les transmissions à titre onéreux de rentes sur l'Etat, que

(18) Loi du 16 Avril 1895, T.III. Duvergier, 1895, p.107. Pour ce qui est de l'application de ces différentes dispositions, voir Digeaux, op.cit., p.179 et suiv.

l'exemption dont elles bénéficient n'a jamais été élevé à la hauteur d'un principe par le législateur révolutionnaire. Ce dernier s'est opposé à un impôt qui aurait frappé directement les arrérages, à un impôt perçu par voie de retenue ; l'Etat n'avait aucune raison de s'engager à exonérer dans l'avenir un contrat de mutation à titre onéreux, dès l'instant que cette mutation portait sur des effets publics.

Voici en effet quelle était la législation en vigueur sous la Révolution. A l'époque de la Constituante, le lendemain même de la séance du 4 décembre, qui faisait triompher la thèse de Barnave contre la motion Lavenue, la loi du 5-19 décembre 1790 sur l'enregistrement frappait dans son article 2 (19) tous les actes de notaires et exploits d'huissiers, les actes judiciaires, et les actes sous seings privés prévus par l'art. 11, alinéa 2 de la même loi, c'est-à-dire contenant mutation d'immeubles réels ou fictifs (20). D'autre part, dans la 1^{re} classe des actes soumis aux droits de 20 sous pour 100 livres nous trouvons :

« 1° Les constitutions des rentes dues par l'Etat qui seront faites au profit des acquéreurs de ces rentes par cession ou transport, et toutes autres constitutions de rentes perpétuelles... »

D'autre part, la loi de Vendémiaire an VI elle-même, dans son art. 27, disposait : A compter du 1^{er} brumaire, et quelle que soit la date de la mutation, le droit d'enregistrement des transferts des inscriptions sur le Grand-Livre de la Dette Publique

(19) Duv. T.II, p.80, L.t.II, p.953, B.t.IX, p.38.

(20) Or, jusqu'au Déc 24 Août 1793, les titres de rentes sur l'Etat étaient considérés comme immeubles.

sera de 1% de la somme exprimée dans l'inscription.

Enfin, la loi du 7 février 1797 sur le timbre frappait tous les actes sous seing privé assujettis au droit d'enregistrement, c'est-à-dire portant mutation d'immeubles et ceux qui viendraient à être produits en justice, les quittances de rentes payées par le Trésor public.

Dans ces conditions, si les lois du 13 brumaire et du 22 frimaire an VII ont respectivement exempté des formalités du timbre et de l'enregistrement les inscriptions de rentes sur le Grand Livre et leurs transferts, il s'agissait simplement de mesures destinées à faciliter la circulation des effets publics. De telles dispositions étaient étrangères à l'engagement de Vendémiaire, puisque le législateur de l'an VI avait lui-même agi dans le sens opposé.

Les différents auteurs qui proposèrent la taxation des transmissions à titre onéreux des rentes sur l'Etat ne pouvaient se heurter ainsi à aucune objection tirée d'un engagement de l'Etat.

Cependant, une difficulté pratique se présentait qui a perpétué l'immunité dont jouissent encore les fonds publics au regard du droit de mutation, et elle provenait de l'existence du titre au porteur.

On se souvient des discussions qui surgirent à ce sujet au cours de la période révolutionnaire sous le régime de la loi du 5-19 décembre 1790 ; il était à peu près impossible à l'Administration de saisir ce genre de titres qui s'échangeaient pratiquement de la main à la main sans formalité d'enregistrement. D'énergiques protestations s'étaient élevées, notamment de la part de ceux qui s'indignaient des lourdes charges imposées à la propriété foncière au profit de ceux qui arrivaient à échapper

complètement à l'impôt. Nous avons cité la proposition Delacroix déposée à l'Assemblée Législative en vue de leur suppression ; nous nous rappelons les suggestions de Clavière à Montesquiou dans le même sens. Aucune de ces initiatives n'a été couronnée de succès et nul ne put empêcher le titre au porteur d'échapper illégalement à la formalité de l'enregistrement. En l'an VII, la question ne s'est plus posée puisque les transmissions de rentes ont été affranchies des droits de mutations.

Cependant, au cours du XIX^e siècle apparurent de nouvelles formes d'effets, des valeurs mobilières autres que des fonds d'Etat, créances sur des Etats étrangers ou parts d'intérêts dans des Compagnies privées qui firent l'objet d'une circulation de plus en plus intense. Le législateur de 1857 se décida à les frapper des droits de mutation et adopta pour les titres au porteur une sorte de forfait : il déclara qu'aux lieu et place du droit de transfert des titres nominatifs, ils acquitteraient une taxe annuelle de transmission perçue par voie de retenue sur le coupon. Cette formule, qui cadrerait parfaitement les valeurs mobilières en général, s'opposait immédiatement, en ce qui concerne les rentes françaises, à l'interdiction de la loi de Vendémiaire. De sorte que, si le législateur de 1857 a maintenu l'exemption de la loi de l'an VII, ce fut peut-être pour continuer à donner aux créances sur l'Etat le maximum de facilité de circulation ; mais, eût-il voulu les soumettre au droit commun, il devait découvrir une formule différente de celle qu'il avait adopté pour les autres valeurs mobilières ; et dans l'état actuel des choses, c'est toujours à cette difficulté pratique que se heurteraient ceux qui envisageraient une assimilation des mutations de rentes au droit commun des valeurs mobilières ; à tous les auteurs qui l'ont

proposée et dont il suffit maintenant de citer quelques-uns, cette objection a été ou pouvait être faite.

C'est ainsi que le 8 juillet 1843, lors de la présentation par le sieur Carpentier d'une de ses pétitions tendant à l'établissement d'un impôt sur la rente, le représentant Durand (de Romorantin) proposait la taxation des transmissions de créances sur l'Etat (21) ; son collègue Martin (du Nord) lui apposa l'impossibilité qu'il y aurait à saisir les rentes au porteur et l'injustice qui résulterait à leur profit d'une pareille situation.

En 1847, une pétition dans le même sens fut déposée par M. Robinet, de la Bazoche Gouet (22), qui résolut la difficulté provenant des titres au porteur par la nominativité obligatoire : Le texte présenté provoquait un droit de $1/2$ % sur toute transmission de rentes et créances sur l'Etat, ainsi que celle des actions industrielles, en exigeant expressément que toutes soient nominatives et non au porteur ; d'autre part, il s'agissait d'assujettir dès à présent, aux droits ordinaires des mutations, toutes les créances et valeurs sur le Grand Livre, actions de banque et autres, qui se trouveraient dans les successions. Le rapporteur, M. Lecouteux, conclut au rejet de la pétition, en invoquant les facilités de crédit que donnaient aux titres sur l'Etat les privilèges dont ils étaient entourés et qu'il ne saurait s'agir de supprimer sans compromettre gravement le crédit public ; le rapport fut adopté par l'Assemblée.

Deux années plus tard, la proposition Santayra

(21) Mon. Univ. Suppl. du 9 Juillet, p.1816 ; il s'agissait en réalité des mutations à titre gratuit ; mais l'auteur considérait ce genre d'impositions comme une première étape vers la taxation des transmissions à titre onéreux.

(22) Séance du 27 Mars 1847, Mon. Univ., p.633.

présentée à l'Assemblée Nationale Législative le 23 novembre 1849 comportait dans son art. 1^{er} la taxation des transmissions à titre gratuit et à titre onéreux des rentes sur l'Etat. Nous avons vu (23) qu'elle fit l'objet d'un rapport de M. Augustin Giraud tendant à son rejet. Mais si l'on examine le texte du rapport, on s'aperçoit que l'auteur s'est efforcé de combattre la partie de la proposition comportant l'impôt spécial ; d'autre part, il déclare que, pour ce qui est des transmissions par décès ou donation, la question a été posée sous forme d'un projet de loi en discussion devant la commission du budget ; mais il n'est pas fait mention dans le rapport de la partie concernant les mutations à titre onéreux. La question ne présente d'ailleurs aucun intérêt, la proposition de M. Santayra, de même que celle de M. Prudhomme, qui fut rapportée en même temps, n'ayant pas comporté de suites.

Après la loi de 1857 sur la transmission des valeurs mobilières, des tentatives furent faites en vue d'étendre aux rentes françaises le régime qu'elle instaurait.

C'est ainsi que la proposition d'impôt sur le revenu mobilier non commercial déposée par MM. Louis Passy et Houssard à la séance de l'Assemblée Nationale du 21 juin 1871, comporte l'extension du droit de transmission fixé dès lors à 1% à tout transfert d'un capital de rentes sur l'Etat (24).

Renvoyée à la commission du budget, cette proposition fut examinée parmi les nombreux projets d'impôts sur le revenu qui lui furent présentés à cette époque et dont l'ensemble fut examiné par

(23) Cf. *supra*, Réf. Mon. Univ. 11 Déc. p. 3976.

(24) J.O. 1871, 1743-1770, Titre IV de la propos. A.5.

elle et fit l'objet du rapport de Casimir Périer du 31 août 1871.

Quelques mois plus tard, M. Mounot Arbil-
leur (25) déposait une proposition dont le seul ob-
jet était de modifier l'art. 6 de la loi du 23 juin 1857
relative au droit de transmission des valeurs mobi-
lières. Et l'art. 1^{er} était ainsi conçu : « L'art. 6 de la
loi du 23 juin 1857 est modifié comme suit : « Indé-
pendamment des droits établis par le Titre II de la
loi du 5 juin 1850, toute cession de titres de rentes
françaises, ou étrangères, de titres ou promesses
d'actions dans une société sera assujetti à partir de
la promulgation de la présente loi à un droit de
transmission de 1 franc par 100 francs de la valeur
négociée. »

Et la proposition réglait la question du titre au
porteur de la même façon que pour les valeurs in-
dustrielles, par une taxe annuelle sur le coupon;
elle portait enfin que toutes les dispositions de la
loi de 1857 étaient applicables aux rentes françaises
et étrangères.

De même que la précédente, elle fut renvoyée à
la Commission du budget.

Deux ans plus tard, la question allait se pré-
senter de nouveau dans des circonstances différen-
tes. A la séance du 29 décembre 1873 (26), lors de
la discussion sur le budget de 1874, l'Assemblée
Nationale venait de mettre aux voix et d'adopter le
premier article d'un projet de loi portant augmen-
tation d'un certain nombre d'impôts. Après lecture
de l'article suivant, plusieurs amendements furent
déposés ; la parole fut donnée à M. Raudot, qui de-

(25) Annexe 461. J.O. 13 Août 1871, p.2667.

(26) J.O. du 30, p.8252.

manda l'institution d'un impôt sur les transmissions de rentes.

Ce n'était pas d'ailleurs sans susciter de vives exclamations dans l'Assemblée que ce député présenta son amendement. L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières avait été instauré l'année précédente et l'on avait, à l'occasion de sa création, discuté de nouveau sur le principe de l'assimilation des rentes, qui fut formellement écarté. Bien que la question du droit de mutation fût par elle-même étrangère à la taxe de 1872, elle s'apparentait, dans les esprits des représentants, à la question de l'impôt sur la rente, apparemment réglée d'une façon définitive. Par ailleurs, comme le fit remarquer, un peu brutalement d'ailleurs, M. Raudot lui-même à la tribune de l'Assemblée, il y avait parmi les membres qui l'écoutaient beaucoup de rentiers chez qui un tel projet pouvait engendrer une certaine émotion. Quoi qu'il en fût, le Ministre des Finances s'opposa au projet d'amendement au nom de l'immunité fiscale, et sembla l'assimiler complètement à une proposition d'impôt sur la rente.

En réalité, l'auteur étendait purement et simplement aux fonds d'Etat le régime de la loi de 1857 et, en ce qui concerne le titre au porteur, établissait le système de la taxe de transmission. Il se reconnaissait obligé d'y recourir et s'y autorisait d'autant plus qu'il soulignait les inconvénients de ce titre.

Cependant, le projet, combattu par Gambetta, fut repoussé par 502 voix contre 83.

L'année suivante, la même idée était reprise par M. Limayrac, qui désirait alléger les charges pesant sur la propriété foncière en frappant les mu-

tations de rentes (2). Dans sa proposition, les transferts d'inscriptions ou nominatives étaient assujettis aux droits institués par la loi du 23 juin 1857, et les titres au porteur subissaient une taxe annuelle de 0 fr. 25 pour 5 francs de rentes.

A la différence de tarif près, c'était exactement l'amendement Raudot qui était repris à une année de distance et contre lequel s'étaient élevées les protestations de Gambetta. Quant au Ministre des Finances d'alors, M. Mathieu-Bodet, il condamna le projet au nom de l'interdiction générale mise, d'après lui, par la loi de Vendémiaire à toute taxation de la rente. Pour lui, cette loi ne se serait pas opposée uniquement à l'imposition du revenu tiré de la rente, mais ferait échapper celle-ci à toute atteinte du fisc. D'autre part, d'après ce Ministre, il s'agissait bien là d'un impôt sur le revenu. « Pour le titre au porteur, ce n'est pas contestable, attendu que tous les ans le Trésor, qui aurait à payer des arrérages aux porteurs de rentes, retiendrait 0 fr. 25 pour 5 francs de rente... Quant au titre nominatif, il s'agit également d'un impôt sur le revenu, impôt intermittent, je le reconnais », disait M. Mathieu Bodet, « mais c'est un impôt ; vous payez en une fois pour la rente nominative l'équivalent de 0 fr. 25 payé annuellement sur le revenu de la rente au porteur. »

Si l'auteur de la proposition esquivait trop facilement l'obstacle créé par la loi de Vendémiaire à l'imposition des titres au porteur, il semble que ces paroles du Ministre des Finances déforment la question et témoignent d'une interprétation tendan-

(27) Séance du 5 Août 1874. Discuss. s. budget recettes 1875, J.O. 1874, Débat, p.5584.

cieuse des lois révolutionnaires. La loi de Vendémiaire ne s'est, nous l'avons vu, en rien opposée à la taxation des transmissions de créances sur l'Etat, et l'assujettissement des effets au porteur a constitué une difficulté qui s'est présentée bien après coup. Que le procédé d'imposition qui s'est pratiquement imposé aux valeurs mobilières pour le législateur de 1857 leur soit rendu inapplicable par la loi de Vendémiaire, cela ne modifie en rien la question de la taxe sur la transmission des titres nominatifs, dont le principe est parfaitement licite, et qui n'a rien d'un impôt sur le coupon. La taxe annuelle sur les effets au porteur constitue un simple procédé de substitution au droit de transfert qui leur est inapplicable. Il est exact qu'elle revêt la forme d'un impôt sur le revenu, et que le particulier est amené à la considérer comme tel. Mais la question reste entière pour le transfert des titres nominatifs dont la taxation garde sa nature propre et n'a rien d'un impôt sur le revenu.

Quoi qu'il en soit, la proposition Lamayrac, sur le rapport défavorable de M. Léon Say, rapporteur de la commission du budget, et sur les conclusions du Ministre des Finances, fut mise aux voix et repoussée par l'Assemblée Nationale à la séance du 5 août 1874.

Depuis cette époque, nous ne trouvons plus de propositions intéressantes tандant à frapper exclusivement les transmissions à titre onéreux des rentes sur l'Etat. Bien que la question soit étrangère à l'engagement de Vendémiaire, la forme que revêt la taxe de transmission des titres au porteur l'apparente au problème de l'application de l'impôt sur le revenu aux rentes sur l'Etat ; c'est ce problème que nous vous proposons maintenant d'étudier en examinant les solutions qui lui ont été données dans les

différents projets déposés sur la tribune parlementaire depuis le début du XIX^e siècle.

Section III

LA RENTE DEVANT L'IMPÔT SUR LE REVENU.

La question s'est présentée sous des aspects différents au cours de l'histoire de l'impôt sur le revenu.

A l'origine, les créances sur l'Etat constituaient la plus forte fraction de cette fortune mobilière qui, en comparaison avec la propriété foncière, subissait une part d'impôt nettement allégée. Le souci de ménager le crédit de l'Etat avait entraîné les divers Ministres des Finances à perpétuer cette situation qui, depuis le début de la Révolution de 1789, avait soulevé les protestations des orateurs parlementaires. La question de l'immunité fiscale a donc été, pendant la première moitié du XIX^e siècle, pratiquement confondue avec celle de la péréquation des contributions mobilière et foncière.

Au moment où s'est effectuée la concentration industrielle, le problème de l'égalité des charges a pu facilement être résolu par la taxation de la nouvelle source de revenus que constituait l'apparition des titres de sociétés. D'abord frappés par le droit de mutation, ces derniers furent atteints par l'impôt sur le revenu en 1872. Mais la question du crédit de l'Etat et de ses engagements antérieurs restait toujours entière, de telle sorte que la rente seule est restée hors de portée des nouvelles lois fiscales ; et la question de l'immunité s'est placée sur un autre terrain : il ne s'agissait plus d'un problème de péréquation, mais seulement d'assimilation des ef-

fets publics à l'ensemble des valeurs mobilières.

Aussi les partisans de l'impôt sur la rente, qui se recrutaient à l'origine principalement parmi les défenseurs de la propriété foncière, se rencontrèrent plus tard parmi les hommes qui, sur le marché de la Bourse, considéraient l'immunité fiscale comme favorisant indûment les fonds d'Etat dans le jeu des lois de l'offre et de la demande. Combattu par les propriétaires terriens, le privilège de la rente française fut attaqué par les titulaires de valeurs mobilières. Cette évolution se faisait d'ailleurs en même temps que les créances sur l'Etat passaient du portefeuille de ces capitalistes invectivés jusqu'au milieu du XIX^e siècle, sous le nom d'agioteurs, entre les mains de ceux dont le seul titre de « petit rentier » suscite aujourd'hui un sentiment de légitime compassion.

Ainsi, jusqu'à 1872, les projets d'impôt sur le revenu visaient principalement à atteindre les revenus mobiliers et en particulier ceux qui provenaient de créances sur l'Etat. A partir de cette date, en dehors des projets déjà étudiés, tendant à la simple assimilation de la rente aux autres valeurs mobilières, des systèmes fiscaux d'un caractère général ont été présentés où les effets publics figuraient comme élément des facultés imposables.

§ I

La rente et l'impôt sur le revenu avant 1872.

Nous étudierons donc en premier lieu les projets antérieurs à 1872 qui, dans leurs dispositions, soulevèrent la question de l'immunité fiscale. On sait quel était le système d'impôts directs en vigueur dans la première moitié du XIX^e siècle : une contribution personnelle fixe acquittée par tous les ci-

toyens et une contribution mobilière, dont le contingent, réparti d'abord entre les communes, l'était ensuite entre les contribuables, d'après le montant de leur loyer ; enfin, la contribution foncière, de répartition elle aussi, qui se superposait aux deux premières pour les propriétaires terriens.

Dès la Monarchie de Juillet, des projets tendant à l'égalisation des charges mobilières et foncières retinrent l'attention des Assemblées parlementaires.

Tel est celui de M. Bastid d'Izar, présenté à la séance de la Chambre des Députés du 27 février 1833 (28). L'auteur part d'une idée physiocratique pour aboutir à des conclusions opposées, du point de vue fiscal, à celles de l'école de Quesnay. Il considère la terre comme la source productive par excellence, alors que les biens mobiliers lui paraissent une richesse secondaire. Dès lors, il s'indigne de cette iniquité qui consiste à imposer à la propriété foncière une surcharge fiscale par rapport aux revenus mobiliers. Son idée dominante est que l'impôt doit frapper le superflu pour épargner l'essentiel ; or, il se trouve qu'en France la terre est à ce point surchargée que besoin est de rechercher les produits étrangers, alors que des emprunts contractés à un taux usuraire procurent à leurs souscripteurs une indépendance vis-à-vis du fisc dont la justification lui paraît impossible. Pour M. Bastid d'Izar, le titulaire d'un portefeuille mobilier revêt l'aspect d'un capitaliste oisif dont le rôle social se réduit à peu près à néant. Il propose de le frapper ainsi que le propriétaire d'objets de luxe, en diminuant la charge qui résulte des impôts de consommation. « Il n'y a, dit-il, qu'une bourse d'agiotage

(28) Mon. Univ. du 28, p. 538.

et quelques centaines de milliers de grosses fortunes mobilières exemptes d'impôt dans notre pays. Un million de villes, villages, chaumières et hameaux nous ont envoyés à cette Chambre, non pour y représenter les privilèges, mais bien la Nation ; je dis privilèges, Messieurs, il en existe de très réels en matière d'impôts, d'aussi réels que ceux de l'ancienne noblesse et ceux de l'ancien clergé. » Et l'auteur de la proposition se prononce délibérément en faveur d'un impôt sur la rente qui remplacerait, à ses yeux, le projet de conversion dont il était alors question pour le 5% consolidé. Cependant, les protestations soulevées au nom de la bonne foi publique le rapporteur, d'une part, et par M. Thiers, alors Ministre du Commerce et des Travaux Publics, firent échouer l'initiative de M. Bastid d'Izar. « Quoi, s'écria le Ministre, les citoyens honorables, qui, dans les années précédentes, dans les moments difficiles, où évidemment il n'y avait point de profits à faire, mais possibilité de pertes, sont venus vous offrir leurs capitaux méritent d'être comparés à des usuriers qui dévorent vos ressources ? » L'année suivante, M. Bastid d'Izar reprenait son projet, qui ne fut pas plus couronné de succès. C'est cependant au cours de la Seconde République que les propositions tendant à imposer le revenu mobilier commencèrent à être présentées en grand nombre.

Nous ne dirons qu'un mot de la proposition déposée par Proudhon le 11 juillet 1848 (29), à la tribune de l'Assemblée Nationale et qui, renvoyée au Comité des Finances, a été repoussée par celui-ci à l'unanimité. Il est même difficile de le considérer

(29) Rapporté par Thiers le 26 Juillet 1848. Mon. Univ., 3^e trimestre, p. 1770.

comme un véritable projet d'impôt sur le revenu. Aux termes de la proposition, fermiers, locataires seraient dispensés de payer le tiers des termes échus ou à échoir de leurs fermages et loyers. Toutes les créances entre particuliers seraient automatiquement réduites du tiers, et l'Etat, à son tour, serait dispensé de verser à ces rentiers un tiers des inscriptions sur le Grand Livre. L'auteur attendait de ce système un double avantage : de la réduction des dettes privées, apparaîtraient un surplus de disponibilités pour le commerce et l'industrie ; de l'amputation des rentes, l'Etat trouverait une ressource supplémentaire lui permettant d'alléger le poids des impôts.

C'était la mise en application des idées du sociologue relativement à la liberté des contrats contre laquelle il n'a cessé de lutter. L'existence de ce projet est toutefois intéressant en ce sens qu'il marque l'entrée brutale des socialistes dans les rangs des adversaires de l'immunité ; il ne faut pas oublier que le projet se place au lendemain de la Monarchie de Juillet et est présenté par son auteur sous la forme d'un assaut brusqué contre le respect des contrats. Mais, à la fin du xix^e siècle, nous trouverons, parmi les adversaires de l'immunité, des hommes qui, sans s'attaquer aussi ouvertement à la liberté des contrats, s'inspireront de la doctrine dont Proudhon a eu au moins le courage d'être le seul interprète à la tribune de l'Assemblée Nationale. Plusieurs tentatives en faveur de l'impôt sur la rente ont été effectuées par des socialistes ; et à leur origine se trouve l'idée essentiellement proudhonienne de la libération nécessaire du débiteur vis-à-vis du créancier. D'autre part, cette notion développée par l'auteur des « Contradictions », de l'abaissement du coût de la vie par la réduction systématique de

toutes les dettes sera reprise à une époque toute récente, et les Etats modernes en feront maintes fois leur profit. Nous nous demanderons d'ailleurs, à cet égard, s'il faut considérer un pareil procédé comme de nature fiscale.

Quoi qu'il en soit, et pour ce qui est du sort de la proposition Proudhon, elle fut considérée « comme une atteinte odieuse aux principes de la morale publique, une violation de la propriété, un encouragement à la délation, un entraînement aux plus mauvaises passions » ; elle ne trouva que deux voix pour la défendre, celle de son auteur et celle du représentant Greppo (30). »

Cependant, à la même époque, plusieurs propositions furent faites tendant à la fixation des revenus mobiliers en général, de la rente en particulier.

Et à M. Digeaux, qui prétend que jamais avant 1888 un impôt qui atteindrait la rente n'a été proposé par aucun membre du gouvernement (31), nous pouvons opposer le projet présenté à la tribune de l'Assemblée Nationale par M. Goudchaux, Ministre des Finances, le 23 août 1848, et discuté à la séance du 30 septembre (32). Le projet porte qu'« il sera établi un impôt de 60 millions sur les revenus mobiliers » et énumère les revenus imposables qui comprennent « les rentes, dividendes, annuités de créances et, en général, les revenus mobiliers de toute nature ». Il s'agit donc d'un impôt de répartition destiné à la péréquation des contri-

(30) Séance 31 Juillet 1848, A.N. Mon.Univ., 1^{er} Août, p.1826.

(31) Digeaux, op.cit., p.265.

(32) Mon.Univ. 10 Octobre. Addition à la séance, 30 Septembre, p.2773.

butions mobilière et foncière. Le contingent ayant été fixé pour 1849 à 60 millions, et l'impôt portant sur des revenus évalués à 510 millions, la charge nouvelle était inférieure à 2%.

Le projet, renvoyé dans les bureaux, fut amendé par la commission qui lui substitua une proposition d'impôt de quotité de 3% portant sur les mêmes éléments. La démission du ministre survint la même année lui retira toute espèce de suite.

Mais, très peu de temps après, en avril 1850, M. Febvre déposait une proposition analogue (33) qu'il réitéra le 20 juin de la même année et qui fut renvoyée à la commission du budget, laquelle se prononça contre son adoption ; il s'agissait d'un impôt de quotité de 3% atteignant tous les revenus mobiliers, quelle qu'en fût l'origine, à l'exception de ceux qui « provenaient directement des professions soumises à la patente ou purement manuelles et agricoles, cautionnements d'Etat, pensions ou retraites inférieures ou égales à 1.200 francs. » Le principal élément visé était ainsi constitué par les rentes sur l'Etat.

Enfin, à la même époque, et lors de la discussion du budget des recettes de l'année 1852, le représentant Larmarque proposait un amendement ainsi conçu (34) : « Le gouvernement proposera, pour le budget de 1852 et avant le 1^{er} avril 1851, un système d'impôt proportionnel aux facultés et à la fortune de chaque citoyen, en exécution des prescriptions de la Constitution, articles 1, 7, 8 de son préambule, de 15 de son second chapitre. »

L'impôt ainsi projeté devait frapper notam-

(33) Discussion du 20 Juin 1850, Mon.Univ., p.2127.

(34) Discuss. budget 1852.

ment les revenus provenant des créances sur l'Etat. Aucune précision n'était donnée quant à son mode de perception, et l'amendement ne retint pas l'attention de l'Assemblée.

Il faut attendre ensuite l'époque de l'Empire libéral pour trouver de nouvelles propositions d'impôt sur le revenu susceptibles d'atteindre les titulaires de rentes françaises.

Le Corps Législatif eut notamment à discuter en 1862 une proposition faite par MM. Granier de Cassaignac et Roques Salvaza tendant à égaliser les charges des fortunes foncières et mobilières, et à frapper particulièrement les effets publics. Le texte fut présenté par leurs auteurs sous forme d'amendement au projet du budget déposé en 1855. Il fut renvoyé à la Commission du budget, qui le repoussa à l'unanimité ; le rapport fut déposé à la séance du 3 juin 1862 (35) par M. Segris, et la proposition repoussée par l'Assemblée le 21. On s'explique d'ailleurs aisément les raisons de l'échec d'une tentative de ce genre. Le développement de la concentration industrielle, la naissance des Sociétés commerciales, attiraient un grand nombre de disponibilités des marchés financiers. Le Second Empire, favorable à l'extension des entreprises privées, n'était pas disposé à mettre une entrave de nature fiscale à leur développement et se montrait ainsi plutôt hostile aux projets de taxation des revenus mobiliers : bien plus, en ce qui concerne spécialement les rentes, l'afflux des capitaux vers les nouvelles entreprises offraient à leurs titulaires une source de profit préférable à la simple possession de fonds d'Etat ; de sorte que l'imposition de la rente à cette époque eût

(35) Mon.Univ., 13 Juin. Annexe n° 201, p.852.

été une mesure qui eût achevé de détourner les portefeilles des particuliers des titres d'emprunts publics.

C'était cependant au nom des intérêts des propriétaires fonciers que MM. Roques Salvaza et Granier de Cassaignac réclamaient l'imposition des revenus mobiliers en général et de la rente en particulier. Pour eux, une péréquation était indispensable : elle pouvait se réaliser par deux procédés : on pouvait appliquer le système anglais, qui consistait en une taxation uniforme de toutes les sources de revenus ; mais, disait M. Granier de Cassaignac, point n'est besoin d'une refonte générale de notre régime fiscal : il suffit de compléter le système existant en taxant les revenus non encore imposés ; en réponse à l'objection de l'atteinte portée au crédit, l'auteur citait l'exemple des consolidés britanniques, dont les cours n'avaient été affectés que d'une manière passagère par la création de l'Income Tax en décembre 1798.

Cependant, une telle proposition était très mal venue sous la plume de son auteur, qui, ainsi que le fit remarquer le rapporteur, avait, peu de temps auparavant, voté « la conversion afin de détruire, par l'unité de la Dette, les obstacles au relèvement du crédit ». Et le Corps Législatif, se refusant à mettre en opposition les propriétés mobilières et foncières, repoussa la proposition.

De nouvelles tentatives furent effectuées à la veille de la chute de l'Empire, dans le sens de la péréquation des charges mobilières et foncières.

Ainsi, le 10 mars 1870, M. Laroche-Joubert (36) envisageait de remplacer tous les impôts existants par un impôt unique proportionnel, tant à « l'avoir

(36) Journal Officiel de l'Empire français du 11, p.444.

immobilier que mobilier de chaque Français ou Etranger possédant des biens en France ». Cet impôt serait assis, pour les titulaires de fortunes mobilières, d'après la déclaration volontaire du contribuable rédigée sur des registres tenus à la perception. La proposition, renvoyée à la Commission d'Initiative parlementaire, fit l'objet d'un rapport défavorable du représentant Buissière et rejetée par le Corps Législatif.

Au même moment, le 28 mars 1870, M. Haëntjens (37), s'appuyant sur la nécessité d'une égale contribution de tous aux charges publiques, présentait un projet d'impôt de caractère personnel, sur tous les revenus supérieurs à 1.200 francs. L'auteur laissait au choix de l'Assemblée le soin de choisir entre un impôt de quotité de 2% ou une répartition de 200 millions sans dissimuler toutefois ses préférences pour ce dernier système. Le texte, renvoyé à la Commission du budget, fut rapporté par M. Chesnelong et repoussé par l'Assemblée.

Dans ces deux premières propositions, la rente subissait le sort commun à tous les éléments de la fortune du contribuable : elle rentrait dans les éléments susceptibles de déterminer l'assiette de l'impôt personnel ; elle n'était pas frappée directement sur les arrérages, et comme pour le cas de la contribution mobilière, la loi de Vendémiaire ne pouvait s'opposer à sa taxation.

Après la fin des hostilités, la question de l'impôt sur le revenu fut reprise activement à l'Assemblée Nationale. Un certain nombre de projets lui furent présentés ; l'idée qui les inspirait tous était la nécessité de frapper les biens mobiliers. Pour atteindre ce but, certains bouleversaient totale-

(37) Id. du 29, p.561.

ment le régime en vigueur, d'autres juxtaposaient un impôt sur une catégorie de revenus qui jusque-là avait échappé au fisc. C'est de l'étude de ces différents plans proposés à l'Assemblée Nationale au cours des années 1871 et 1872 qu'est née la loi créant la taxe sur le revenu des valeurs mobilières du 29 juin 1872.

Cette date marque une étape de première importance dans l'histoire de l'immunité fiscale de la rente française. Antérieurement, celle-ci ne constituait pas à proprement parler un privilège ; aucune valeur mobilière n'était encore assujettie à l'impôt sur le revenu ; dès la promulgation de la loi, la rente est devenue une exception au régime établi ; son exemption est apparue comme une anomalie dans notre législation financière. En même temps, la question perdit une grande partie de son caractère social, pour devenir beaucoup plus juridique. Les paroles prononcées en faveur de la taxation ne se furent plus présentées comme l'écho des revendications d'une classe opprimée par le fisc ; elles tendaient simplement, pour les adversaires des rentiers, à corriger une erreur qu'une mauvaise interprétation des lois antérieures et une force d'inertie caractéristique de tous les gouvernements avaient perpétuée illégalement.

La question historique que pose dans notre sujet la loi de 1872 est celle de savoir à la suite de quelles circonstances la rente est apparue comme une valeur mobilière privilégiée. Dès lors, nous sommes amenés à examiner l'esprit qui a présidé à son élaboration, et ainsi à donner un aperçu rapide des projets d'impôts sur le revenu dont l'étude aboutit à sa confection.

Une remarque s'impose avant d'aborder l'examen. Elle vise un parallélisme qui apparaît entre

cette époque et celle de la Constituante. En 1872 comme en 1789, il s'agit de créer un système fiscal nouveau ; d'autre part, les besoins de crédit se font sentir d'une façon impérieuse. Dès lors, deux principes notés à propos de la Constituante vont de nouveau jouer au début de la République : double nécessité d'une égale contribution de tous aux charges publiques et une protection efficace des créanciers de l'Etat en vue de faciliter les appels au crédit que la liquidation de la guerre faisait prévoir.

Deux étapes se sont succédé dans l'histoire de l'élaboration de la loi de 1872. L'une aboutit à poser son principe, l'autre s'est terminée par sa promulgation ; elles sont séparées par la date du dépôt du premier rapport de la Commission chargée d'examiner les projets présentés à l'Assemblée le 31 août 1871.

Parmi ceux-ci, un certain nombre comprenait les coupons de rente parmi les revenus imposables, d'autres l'excluaient (38).

Dans le système de M. Flotard, présenté à la séance du 26 mars 1871, et repris le 21 juin de la même année (39), la rente était exempte. L'auteur envisageait d'instituer un impôt d'un caractère provisoire, portant sur les revenus de tous genres, et les bénéfices du commerce et de l'industrie ; il était assis suivant le système d'une déclaration contrôlée par une Commission.

(38) Nous renvoyons à cet égard à l'analyse qui a été faite par M. Yves Guyot dans le rapport présenté par lui à la Chambre des Députés au nom de la Commission du budget en 1887.

Rapport fait au nom de la Commission du budget sur les questions soulevées par diverses propositions d'impôts sur le revenu. Paris, Guillaumin 1887, 344 p. et la table.

(39) J.O., Débats, 22, p.1722.

Par contre, MM. Hèvre et Bamberger présentaient à la séance du 6 mars un système d'impôts qui portaient sur le revenu net provenant de valeurs réalisées, de quelque nature qu'ils fussent. Leur proposition fut déposée de nouveau le 12 janvier 1872 ; elle fut retirée par leurs auteurs le 7 novembre 1873.

Celle de MM. Houssard et Louis Passy du 21 juin 1871, déjà signalée à propos des droits de mutation (40), comportait un système fiscal inspiré de l'Income Tax et exemptait de l'impôt direct sur le revenu les rentes françaises et les pensions inférieures à 1.000 francs ; cependant, les mutations portant sur les rentes sur l'Etat étaient assujetties à un droit de transfert de 0,60% et les titres au porteur acquittaient une taxe annuelle de transmission de 0,30%.

Le 1^{er} août, M. Rouveure (41) proposait d'atteindre les revenus de tous les Français, dépassant 1.500 francs. Ceux-ci étaient répartis suivant certaines catégories frappées chacune à une cédule distincte. L'une d'elles comprenait les revenus des rentiers, créanciers hypothécaires et chirographaires porteurs d'actions, obligations tant françaises qu'étrangères.

Toutes ces propositions étaient inspirées de la même idée, nécessité de frapper la fortune mobilière. C'est à cette préoccupation que s'attacha principalement la commission du budget, ainsi qu'en

(40) Cf. *supra*, *passim*.

(41) Déposée le 3 Juillet 1871. Annexe n° 442, J.O. du 22, p.2865.

témoigne le rapport déposé en son nom par M. Casimir Périer le 31 août 1871 (42).

Le système que présenta celui-ci comportait quatre cédules. La première frappait le revenu des valeurs mobilières représentées par des titres de rentes d'obligations, et d'autres valeurs nominatives et au porteur émis par des Etats, des villes, des communes, des sociétés anonymes ou en commandite par actions et par des parts d'intérêts dans des sociétés commerciales et civiles, à l'exception des rentes françaises 3, 4, 4 1/2 et 5 % et autres effets *publics français*. La cédule B frappait les traitements ; la cédule C, les revenus des créances hypothécaires et chirographaires ; la cédule D, les bénéfices du commerce et de l'industrie. Le tarif de l'impôt était de 3 %. C'était un système inspiré de l'Income Tax.

Il englobait toutes les catégories des revenus à l'exception de la rente et de la propriété foncière.

Or, parmi les questions soulevées par M. Casimir Périer dans son rapport, questions qui d'après lui retinrent le plus longtemps l'attention de la Commission, figure celle de la taxation des créances sur l'Etat. La minorité prétendait que le législateur de 1872 créant un régime commun aux valeurs mobilières se trouvait autorisé à y soumettre les rentes et que les engagements révolutionnaires ne pouvaient s'opposer à cette assimilation. Or, la majorité de la Commission s'était attaquée directement à cette manière de voir.. Elle ne s'est pas cantonnée, d'après le rapport, dans de simples considérations d'opportunité, mais ne s'est pas reconnue autorisée par les engagements antérieurs à soumettre la rente au droit commun.

(42) Texte intégral dans J.O. du 30 Sept. 1871. Annexe n° 575, p.3745.

Du projet présenté par Casimir Périer ne subsista que la cédule A frappant de 3% les revenus des valeurs mobilières.

Après le dépôt du rapport du 31 août 1871 et la promulgation de la loi du 29 juin 1872, d'autres systèmes furent présentés.

C'est la proposition de M. Folliet du 7 septembre 1871, tendant à l'institution d'un impôt sur le revenu produit notamment sur les rentes perpétuelles et viagères (43).

C'est la proposition Langlois, rappelant celle de Proudhon en 1848, déposée le 5 septembre (44), visant à imposer une retenue progressive de 5 à 20% sur les revenus du travail, et proportionnelle de 20% sur ceux du capital, y compris les rentes. Discutée le 3 janvier 1872, elle fut rejetée par l'Assemblée.

Lors de la discussion sur la taxe sur les valeurs mobilières le 21 décembre 1871, M. Henri Germain proposait l'assimilation des rentes aux autres valeurs. M. Léonce de Lavergne, qui succéda comme rapporteur du budget à M. Casimir Périer, s'opposa à cette manière de voir, en s'appuyant sur des raisons à la fois juridiques de circonstances.

Le système présenté par M. Henri Germain discuté à la séance du 21 décembre 1871 (45) englobait les revenus de toute nature, et les frappait sans exclusion ni ceux de la terre, ni ceux de la rente. Cependant, l'assujettissement de celle-ci au droit commun comptait des partisans à l'Assemblée ; et ceux-ci s'appuyaient sur un argument nouveau : les grandes compagnies de chemins de fer allaient émettre des emprunts ; la concurrence des rentes,

(43) J.O. du 23 octobre, Ann. n° 616, p.4113.

(44) J.O. du 15 Octobre, Annexe n° 600, p.3985.

(45) V. discussion du J.O. du 22, p.5164.

exemptes d'impôt, allaient en rendre plus onéreuses les conditions d'émissions. Le résultat de l'exemption allait être une baisse sur tout le marché, concomitante avec la hausse des rentes ; malgré les opinions exprimées par MM. Wolowski, Duvergier de Hauranne, Naquet, le point de vue de M. Léonce de Lavergne l'emporta sur celui de M. Henri Germain.

Citons encore le système proposé par M. Pierre Lefranc (46), qui envisageait la création, à côté d'un impôt sur les revenus professionnels, d'un droit de mutation de 62 c., 5% pour toutes les valeurs vendues et achetées au comptant et à terme à la Bourse, y compris la rente.

Celui enfin de M. de Janzé (47), qui comportait l'institution d'une taxe annuelle de 6% sur toutes les valeurs mobilières.

Toutes ces propositions furent examinées de nouveau par la Commission du budget. Elles firent l'objet d'un rapport général proposé par M. Deseillegny le 18 mai 1872 (48) ; suivi d'un rapport spécial du 25 mai concernant exclusivement les valeurs mobilières (49) : le système Casimir Périer était maintenu, la seule modification était l'abaissement du tarif de la taxe de 3 à 2%. Quant aux raisons d'exemption de la rente, le rapport renvoyait purement et simplement au texte du 31 août.

La discussion arriva en séance plénière le 24 juin 1872. L'Assemblée, qui avait déjà, au mois de décembre, abordé la question de la rente, fut amenée à la reprendre grâce à l'intervention du re-

(46) Séance du 11 Août 1871, J.O. du 12, p.2637.

(47) Séance du 25 Août 1871, J.O. du 26, p.2973.

(48) Rapport général sur les impôts restant à voter. J.O. du 19 Mai et du 6 Juin, n° 1157.

(49) J.O. du 8 Juin 1872, p.3847, 3^e col.

présentant Guichard ; celui-ci proposait de concilier le principe de contribution des rentiers aux charges publiques et celui du respect des engagements, en soulageant la propriété foncière. Il suffisait, d'après lui, d'émettre les nouveaux emprunts à un taux moins élevé. Son initiative resta sans suite.

L'impression qui se dégage de la lecture des procès-verbaux de l'Assemblée est assez nette : une préoccupation domine les débats, celle de ménager le crédit public auquel il sera bientôt nécessaire de faire appel : la liquidation des dettes de guerre, la répartition des dommages, peut-être aussi le souci de refaire notre armement, allaient bientôt imposer d'importantes émissions. Comme nous l'avions signalé au début de cet exposé, et par une certaine analogie avec les événements de 1789, les nécessités du moment augmentaient aux yeux des contemporains la valeur des arguments juridiques. Le souci d'assurer le succès des émissions imposait une interprétation étroite des engagements antérieurs.

Aussi, la majorité de l'Assemblée était-elle nettement favorable au maintien de l'immunité. Son état d'esprit a été exprimé dans les paroles de Thiers : « Si l'Etat, disait-il, commettait la faute d'imposer la rente, il se punirait lui-même. » Et, de même qu'autrefois Mirabeau, le chef du gouvernement montra à quel point les circonstances devaient dicter au législateur sa conduite : « Vous avez tous compris que ce serait folie que de songer à imposer la rente dans un moment où vous avez besoin de faire au crédit un si large appel (50). »

Dans ces conditions, pour des raisons à la fois juridiques et d'opportunité, la rente resta écartée du système fiscal nouvellement appliqué aux valeurs mobilières.

A ce point de vue, une dernière remarque s'impose concernant le législateur de 1872 dans la mesure où il était lié par les engagements de Vendémiaire : pas plus que par l'impôt spécial, il ne pouvait, au regard de la loi de l'an VI, frapper les titres d'une taxe qui, comme celle établie sur les valeurs mobilières, était perçue par retenue sur le coupon.

§ II

L'impôt sur la rente après 1872,
jusqu'au projet Caillaux de 1907.

La loi de 1872 n'avait donc tranché que partiellement la question de l'impôt sur le revenu. Désormais, le problème de la rente se posera chaque fois qu'un système fiscal nouveau sera présenté.

Parmi ces systèmes, il en est de plusieurs sortes. Les uns parlent de revenir complètement sur le régime antérieur et d'instituer, soit un impôt sur le capital (projet Leroy, de Mahy et Linard du 16 mai 1899 (52), Rose de la même date (53), etc...), soit un impôt personnel sur le revenu global (projet Doumer) ; dans ces différents projets, la rente entre comme élément des facultés imposables, sans que

(51) Chambre des Députés, 5^e législ. Impr. n° 255.

(52) Chambre des Députés, 7^e légis. Imp. n° 946.

(53) Chambre des Députés, 7^e législ. N° 947.

le fisc l'atteigne directement. Ces projets ne nous intéressent que d'une façon tout à fait secondaire, ils ne concernent plus la question d'immunité fiscale au sens actuel du terme.

Plus intéressants sont les projets qu'on appela projets d'impôts sur *les* revenus, et dont la formule fut opposée à la première jusqu'à l'échec du projet Cochery en 1896. D'après l'avis de leurs auteurs, l'impôt devait frapper les différentes catégories de revenus ; en ce qui concerne ceux des biens mobiliers, la plupart proposaient purement et simplement d'étendre aux fonds d'Etat le régime de la loi de 1872 ; d'autres lui faisaient subir quelques modifications.

Il s'agit donc maintenant d'étudier l'économie des projets d'impôts sur les revenus déposés, depuis 1872 jusqu'à 1896, en s'arrêtant aux plus intéressants d'entre eux. C'est véritablement avec eux que s'est posée entre ces deux dates la question de la suppression de l'immunité fiscale. On pourra constater que cette question constituait l'idée essentielle d'un grand nombre d'entre eux.

Mais leur étude s'arrête en 1896, date où la formule d'impôt sur les revenus échoua pour ne reparaitre dans une certaine mesure qu'avec le projet Caillaux de 1907.

La Commission du budget travailla en 1876 à l'élaboration du nouveau régime fiscal, et en son sein, Gambetta présenta un projet d'impôts sur les revenus en cinq cédules, la quatrième frappant les valeurs mobilières, dont la rente (54). On se souvient qu'en 1873 l'orateur avait combattu l'amen-

(54) Rapp. à la Commission du budget le 14 Octobre 1876.
J. Reynach. T.VI, p.386 (414 pages).

dement Raudot tendant à établir un droit d'enregistrement sur les contrats de mutations des rentes à titre onéreux, pour la raison tirée de l'impossibilité de frapper les titres au porteur autrement que par une retenue annuelle ; l'argument qu'il donne en 1876 n'explique en rien son revirement d'opinion : il déclare simplement que soumettre la rente à la taxe sur les valeurs mobilières est licite puisque cela ne peut constituer l'assujettissement de la rente à un impôt spécial, mais sa soumission au droit commun.

Cette raison ayant pu être aussi bien valable en 1873, on ne peut s'expliquer le changement d'opinion de Gambetta que par de simples raisons de circonstances. Le fond de sa pensée paraît cependant hostile à l'impôt sur la rente, puisque, dans le discours qu'il prononça à Romans le 18 septembre 1878, il défendit de nouveau l'immunité fiscale (55).

Son projet de 1876 fut confié à une sous-Commission et rapporté à la Commission du budget le 14 octobre 1876. Il ne fut jamais discuté en séance plénière.

Cependant, il fut repris quelques années plus tard sous une forme voisine par M. Silhol (le 30 novembre 1882) (56). Cette proposition, qui comportait également la suppression de l'impôt sur les boissons, fut renvoyée à la Commission des boissons, qui n'eut pas le temps de la rapporter à la Chambre avant les élections générales ; c'est de la même idée qu'est inspirée la proposition de M. Ca-

(55) Chambre des Députés, 3^e législ. Imp. N^o 1444.

(56) J. Reynach. T.VIII, p.251 et suiv.

mille Dreyfus renvoyée à la Commission du budget le 23 octobre 1886 (57).

Dans l'intervalle de ces dates, d'autres projets d'impôts sur les revenus avaient été présentés, dont quelques-uns nous intéressent spécialement à propos de la rente française.

Parmi ceux-ci, se place celui de M. Ballue ; ce dernier présenta pour la première fois à la Chambre son plan de réforme fiscale à la séance du 13 janvier 1883. D'après l'exposé des motifs (58) qui s'y trouve annexé, ses idées s'analysent de la manière suivante : nécessité de séparer complètement les contributions personnelle et mobilière ; la première sera acquittée par tout le monde ; la taxe mobilière sera superposée à elle ainsi que le fait se produit pour l'impôt foncier.

On se trouve, d'après lui, dans une situation inquiétante du fait que les propriétaires terriens acquittent à la fois les contributions personnelle et foncière et que les détenteurs de revenus mobiliers n'acquittent qu'une seule d'entre elles ; il existe bien, dit M. Ballue, la loi de 1872, mais celle-ci n'atteint que les possesseurs d'actions et d'obligations de sociétés privées ; elle comporte de sérieuses lacunes ; il s'agit de l'étendre à ceux à qui l'Etat fournit leurs revenus, et au premier rang desquels se trouvent les porteurs de rentes françaises.

On voit donc que, si M. Ballue demande une réforme générale de l'assiette de l'impôt, il vise surtout à l'application aux fonds publics de la taxe sur les valeurs mobilières.

Cependant, pour des raisons avouées de simple opportunité, l'auteur n'ose pas demander la sup-

(57) Impressions de la Chambre, 4^e législature, n^o 1173.

(58) Imp. de la Ch. des Députés, 3^e législ. N^o 1610.

pression de l'immunité au moment où fut présentée la première de ses propositions, déposée le 13 janvier 1883 ; il était en effet question d'un nouvel emprunt d'outillage national et la possibilité d'une conversion était par ailleurs fermement envisagée. Ce double motif ayant disparu quelque temps plus tard, rien ne s'opposait à l'application de son programme, et dans le rapport qu'il déposa lui-même au nom du Comité parlementaire, le 23 février 1884 (59), de sa propre proposition, M. Ballue demanda expressément l'impôt sur la rente.

« Le moment serait-il bien choisi, écrit-il, pour établir cet impôt ? Il est bon de douter que lorsqu'une grande partie de la Dette Publique a été contractée à un taux élevé, il y a avantage à ne pas imposer la rente. En raison de l'immunité dont elle jouit, son cours s'élève, elle dépasse le pair, et alors, au moyen d'une conversion rendue facile, l'Etat gagne, par la réduction des intérêts, plus qu'il n'eût gagné par le produit de l'impôt. Dans ces conditions, c'est se conduire en bon père de famille, c'est se montrer soucieux des véritables intérêts des contribuables que de ne pas faire fléchir les cours sous le poids d'un impôt imprudemment établi. Ces considérations, toutes de circonstances, nous en avons si bien apprécié la valeur, que, lors de la présentation de notre proposition de loi, nous les mettions en avant pour ne pas comprendre les créances sur l'Etat au nombre de revenus mobiliers que nous voulions tous atteindre, et tout en réservant, bien entendu, le droit absolu de l'Etat, mais depuis cette époque, deux faits considérables sont intervenus : la conversion en 4 1/2 de nos grands em-

prunts d'il y a dix ans en 5%, et la convention avec les Compagnies de chemins de fer. Tous les arguments invoqués, et acceptés par nous en vue d'une conversion plus fructueuse pour le Trésor, tombaient le lendemain de la conversion. » Cependant, les élections générales arrivèrent sans que la Chambre ait pu examiner le rapport de M. Ballue. Les mêmes idées furent reprises dans l'exposé des motifs de sa seconde proposition du 10 novembre 1885 (60), rapportée par son auteur le 26 novembre 1886 (61). Mais sa seconde initiative n'eut pas plus de succès que la première.

Peu de temps après, le 30 novembre 1888 (62), M. Peytral, Ministre des Finances, proposait un système où la rente était également frappée par voie de retenue. D'après M. Digeaux, c'était la première fois qu'un membre du gouvernement proposait de mettre fin à l'immunité fiscale. Nous avons vu que cette assertion n'était pas rigoureusement exacte, M. Goudchaux ayant déjà, en 1848, effectué une tentative dans le même sens. Dans le projet de M. Peytral, tous les revenus professionnels étaient frappés d'un impôt de $1/2\%$; la quote-part de chacun était déterminée par la déclaration ; toutefois, l'impôt était perçu par voie de retenue sur les intérêts, dividendes, salaires, traitements et pensions, sauf droit de remboursement pour les non assujettis. La rente était comprise dans la source des revenus imposables. Le projet fut renvoyé à une Commission spéciale, mais ne fut même pas rapporté.

Citons encore le système de M. Goblet présenté le 15 mai 1894, comportant diverses cédules, la pre-

(60) Imp. de la Ch. des Députés, 4^e lég. N° 65.

(61) Imp. de la Ch. des Députés, 4^e lég. N° 1314.

(62) Imp. de la Ch. des Députés, 4^e lég., N° 3123.

mière frappant les valeurs mobilières y compris la rente ; le taux de l'impôt était fixé à titre d'expérience à 0,50 % ; celui de MM. Berteaux et Doumergue déposé à la séance de la Chambre du 16 mars 1896 tendant à la suppression de la contribution personnelle-mobilière et des portes et fenêtres et à leur remplacement par un impôt dégressif également divisé en cédules, une cédule frappant notamment les effets publics français de toute nature ; dans le même esprit, les projets Chenavaz du 21 mars 1896 (63), Linard (64) et de Malvy du 28 mai ; Guillemet (65) du 30 mai et Ducos (66) du 1^{er} juin 1904. Le but visé par ces différents auteurs de propositions n'était pas toujours rigoureusement identique ; les uns visaient à la suppression des impôts indirects, d'autres à la transformation du système d'impôts directs, mais, du point de vue de la rente française, ils aboutissaient tous au même résultat qui était l'assujettissement à une taxe venant frapper directement les arrérages.

La question essentielle qui cependant se posait à propos de l'institution du nouveau système d'impôts directs était celle de savoir s'il fallait établir un impôt sur les différentes catégories de revenus ou un impôt global sur la personne du contribuable à raison de toutes les sources de revenus dont elle pouvait disposer. C'est principalement à cet effet que fut réunie par M. Poincaré, Ministre des Finances, à la date du 16 juin 1894, la Commission extra-parlementaire qui, au cours des années 1894 et 1895, eut à traiter les différents problèmes soulevés par l'impôt sur le revenu.

(63) Ch. Députés, 6^e législature, Imp., N^o 1860.

(64) Id., N^o 1901.

(65) Id., N^o 1904.

(66) Id., N^o 1911.

Le système adopté fut celui de la taxation des différentes catégories de revenus en plusieurs cédules. L'une d'entre elles devait frapper ceux des capitaux mobiliers et soulevait la question du maintien de l'immunité de la rente. Dès lors, le problème se posait d'une façon un peu particulière. Il convient, sur le plan historique, d'en préciser les données. Le but recherché par les membres de la Commission était de supprimer la contribution mobilière ; or, les revenus des créances sur l'Etat étaient compris dans l'ensemble du revenu assujetti à cette dernière et déterminé d'après le loyer. D'autre part, étant donné qu'il n'était plus question d'établir un impôt sur l'ensemble des facultés du contribuable, mais différentes cédules frappant chacune une source particulière de revenus, la situation que voulaient faire à la rente française les adversaires de l'immunité était la suivante : la faire rentrer dans le droit commun, c'est-à-dire frapper directement les arrérages.

C'est à ce système que s'opposa énergiquement M. Alfred Neymarck dès la séance du 28 novembre 1894 (67). A son opinion se rallièrent MM. Delaunay-Belleville, Degouy et Delombre, ce dernier s'appuyant, non sur des considérations juridiques, mais animé du souci de ménager l'opinion publique. Contre l'immunité s'élevèrent notamment MM. Fernand Faure (68), Ernest Boulanger, vice-président de la Commission, Y. Guyot, Kergall et

(67) P.V. de la Commiss. extraparlamentaire de l'Impôt sur les revenus, 2 vol. in-4°. Séance du 28 Nov. 1894, p. 653 et suiv. Paris, Imp. Nationale, 1895, T.II, 1110 pages.

(68) P.V., T.II, p.665 et suiv.

Coste. A la suite d'une première délibération, l'assimilation des rentes aux autres valeurs mobilières fut repoussée par sept voix contre six et deux abstentions. La question fut reprise quatre mois après le scrutin, à la séance du 13 mars 1895, sur l'initiative de M. Ernest Boulanger (69). Le vice-président fit en effet remarquer que la situation s'était modifiée et justifiait un nouvel examen de la question : la Commission venait d'adopter le système cédulaire, à l'exception de tout impôt sur le revenu global ; il lui parut anormal que le titulaire de créances sur l'Etat restât dès lors totalement épargné par le fisc ; malgré l'opposition de M. Neymarck, la Commission examina de nouveau la question de la rente et se prononça contre l'immunité (70).

Quelle fut la portée de son vote ? Quand la Commission repoussa la proposition de M. Neymarck, il ne s'agissait que des rentes existantes, son auteur s'étant refusé à interdire aux futurs législateurs la possibilité d'effectuer des émissions dans les conditions qui leur convenaient ; le vote de Commission a donc eu ici pour rôle essentiel de rejeter l'argument des partisans de l'immunité en vertu duquel les titres de rentes bénéficiaient d'une exemption consentie par une sorte de contrat entre l'Etat et leurs titulaires ; par ailleurs, la Commission n'a statué que sur l'assimilation pure et simple des effets publics aux autres valeurs mobilières ; et, comme le fit remarquer M. Boulanger, cette décision n'impliquait en rien que les titres sur l'Etat ne devaient être l'objet d'aucune faveur.

(69) P.V., T.II, p.931.

(70) P.V., T.II, p.966.

Dès lors, certains palliatifs furent présentés au régime de la taxation. Plusieurs propositions furent déposées, soit en vue de retarder sa mise en application, soit en vue de la supprimer pour un certain nombre de catégories de titres ; les initiatives faites en ce sens furent repoussées et la Commission se prononça pour le principe de l'assimilation des titres de rentes au tarif de la taxe sur les valeurs mobilières ; mais ce tarif devait être appliqué progressivement à raison de 1% jusqu'à concurrence du taux commun.

Nous avons simplement résumé les travaux de cette Commission, sans faire l'exposé des arguments qui y furent présentés pour l'une ou l'autre thèse, ni l'analyse des propositions faites en vue d'apporter des aménagements au système de la taxation, notamment par M. Coste (71) ; ceci, afin de rester uniquement sur le plan historique.

À la suite des travaux de cette Commission, M. Cochery, Ministre des Finances, présenta le 4 juin 1896 son projet d'impôts divisé en cinq cédules et inspiré de l'Income Tax. La cédule C venait frapper les valeurs mobilières au taux de 4,5 %. Les rentes étaient assujetties, à l'exception de celles qui étaient détenues par l'Etat, la Caisse Nationale d'Epargne, la Caisse des Dépôts et Consignations et les divers établissements gérés par celle-ci. Le projet, renvoyé à la Commission du budget, fut rapporté avec avis favorable par M. Krantz à la séance du 21 juin 1896. Il vint en discussion à l'Assemblée le 29 et occupa les débats jusqu'au 14 juillet. Deux questions retinrent particulièrement l'attention de la Chambre, et ce furent elles qui firent échouer le

(71) P.V., T.II, p.681 et suiv.

projet : celle de l'impôt foncier et celle de la rente française.

L'impôt sur la rente trouva des adversaires sur les bancs des radicaux, et des défenseurs énergiques parmi les socialistes. Cependant, si l'on écarte les arguments de ceux qui ne voyaient dans l'impôt sur la rente qu'un premier pas vers la suppression de la propriété privée, on peut dire que la discussion s'est opérée sur les bancs de la Chambre entre des membres des partis modérés qui invoquaient à l'appui de leur thèse des considérations d'ordre juridique. A côté du principe du respect des engagements invoqué en faveur de l'immunité par des radicaux comme MM. Rouvier, Alfred Naquet, certains députés modérés comme M. Camille Aynard soutenaient le projet du gouvernement afin de supprimer l'inégalité fiscale existant aux dépens du commerce et de l'industrie par le maintien de l'immunité accordée à toute cette fraction du marché occupée par les fonds d'Etat (71 bis). C'est d'ailleurs à cette considération que s'est arrêté le Ministre des Finances, qui, à la fin de son discours, tint à souligner son aversion pour tout ce qui touchait au programme collectiviste.

Dans son ensemble, cependant, le projet Cochery échoua. Il fut retiré par le Gouvernement. Le Ministre le reprit, sans plus de succès d'ailleurs, le 1^{er} février 1897 ; mais M. Cochery avait pris soin d'exclure les créances sur l'Etat des sources de revenus assujetties à la cédula des valeurs mobilières ; le Ministre dut renoncer à l'impôt sur la rente, que

certaines avaient considéré comme « la grande pensée de son règne (72) ».

§ III

L'immunité fiscale et le projet Caillaux de 1907.

On peut dire que l'échec du projet porta le coup de grâce du système d'impôt sur le revenu sous la forme exclusivement cédulaire. Quelques-uns furent présentés par la suite mais qui ne retinrent pas l'attention des Assemblées. Dès lors, la question de l'impôt sur la rente a cessé pendant quelques années de se poser à la tribune parlementaire. Elle surgit de nouveau et cette fois d'une façon qui aurait pu tourner à la suppression complète de l'immunité, si les circonstances extérieures n'avaient arrêté cette évolution, avec le projet d'impôt sur le revenu que M. Joseph Caillaux déposa sur le bureau de la Chambre à la séance du 7 février 1907 (73).

On connaît l'économie générale du projet ; les différents revenus étaient classés en sept catégories, chacune frappée par une cédule dont le tarif était de 3, 3,5 et 4%, selon la nature des éléments imposables. Et, par superposition, un impôt général de caractère personnel frappait l'ensemble des revenus de l'individu dépassant 5.000 francs. Pour des rai-

(72) La formule est de M. Gauthier, député de Clagny, à la séance de la Chambre du 30 Juin 1896. J.O. du 1^{er} Juillet, p.1122, 2^e colonne.

(73) L'histoire du projet Caillaux dans les rapports avec l'Impôt sur la Rente, a été traitée par M. Jèze. Tech. du crédit public, p.80.

sons énumérées dans l'exposé des motifs (74), M. Caillaux proposait de comprendre les arrérages des fonds d'Etat dans les facultés imposables non seulement à l'impôt général, mais à la cédule des valeurs mobilières. Les coupons auraient été acquittés intégralement. L'impôt aurait été recouvré sans qu'il eût été besoin de déclaration, d'après les moyens d'information dont disposaient les agents du fisc, par simple avertissement de ces derniers.

L'auteur soulignait notamment l'iniquité qui avait consisté à exonérer totalement le rentier titulaire d'un revenu inférieur au minimum imposable. Mais pour « marquer clairement que c'était le revenu et non le titre qu'il entendait frapper », il repoussait le mode de perception par retenue sur les arrérages ; de sorte que le principe de la loi de Vendémiaire était respecté sans que le rentier conservât une immunité qui aurait été, d'après lui, un privilège abusif.

Cependant, la Commission de législation fiscale chargée d'examiner le projet ne se laissa pas arrêter par ces considérations de principe ; dans le rapport qu'il déposa en son nom à la séance de la Chambre du 13 juin 1907 (75), M. René Renoult déclarait ces procédés de perception inutiles et compliqués, et revenait purement et simplement au prélèvement de l'impôt sur le coupon. Voici le texte du rapport en ce qui concerne la taxation des fonds publics : « L'argent prêté à une société produit un revenu ; l'argent prêté à la Nation en produit un autre ; une fois perçus, ces deux revenus se fondent dans le budget des contribuables et accroissent

(74) R.S.L.F. 1907, p. 94.

(75) Ch. des Députés. Impressions, 9^e législ. N^o 1053.

d'autant leurs facultés contributives ; doit-on traiter le créancier de l'Etat comme si le revenu de sa créance n'avait pas accru ses facultés contributives, et doit-on au contraire traiter le créancier d'une société comme jouissant de facultés contributives plus grandes par le fait du revenu de sa créance ? Doit-on perpétuer cette inégalité ? Votre Commission ne l'a pas pensé, et sans aller jusqu'au bout du raisonnement, sans vouloir tirer argument de fait que la rente sur l'Etat est incontestablement un placement plus sûr que tout autre, elle a cru devoir accepter la taxation de la rente. » Ainsi la Commission est catégorique sur la question de l'imposition des créances sur l'Etat. Le Ministre se rallia d'ailleurs à sa façon de voir, ce que ne manqua pas de lui faire remarquer M. Aimond, à la séance du 22 mai 1908 (76). Il expose d'ailleurs à son interpellateur les raisons qui le firent changer sa façon de voir, et dont la principale était la suivante : alors que le système de la déclaration du contribuable était susceptible d'un contrôle du fisc lorsqu'il s'agissait de titres nominatifs, les arrérages lui échappaient complètement pour ceux qui étaient au porteur. Finalement, la discussion qui occupa les séances des 22 et 25 mai 1908 se termina, malgré MM. Aimond, Ribot et Bouctot en particulier, par la taxation des rentes, obligations et autres effets émis par l'Etat français. Celle-ci fut votée par 349 voix contre 170. Le parti radical avait fait triompher le système de l'imposition.

Le principe était admis à la Chambre. Restait à le faire passer au Sénat ; or, on sait que le projet d'impôt sur le revenu de M. Caillaux n'y fut admis

que plusieurs années après le début de sa discussion à la Chambre. Et la Commission sénatoriale des Finances était défavorable à l'impôt sur la rente. Son rapporteur était justement M. Aimond, qui l'avait combattu à la Chambre en 1908. Le 25 avril 1912, ce dernier présentait (77), dans un mémorandum, un système dans lequel seuls les emprunts futurs étaient soumis à l'impôt. En somme, il reconnaissait un avantage économique à la taxation de la rente sans se croire autorisé à revenir que les engagements qu'il prétendait contractés avec les porteurs de titres émis antérieurement. Dix-huit mois plus tard, le 27 novembre 1913, M. Caillaux était Ministre des Finances et la Commission, par la voix de son rapporteur, faisait connaître un nouveau plan d'impôt sur le revenu où l'immunité fiscale était maintenue sans distinction pour les emprunts anciens ou à venir. La discussion n'eut lieu en séance plénière, à la Haute Assemblée, qu'en mars 1914, mais dans l'intervalle, des faits s'étaient produits concernant l'impôt sur la rente dont le déroulement s'était effectué parallèlement à l'évolution du projet d'impôt sur le revenu.

Ces faits ont abouti à la création du seul type d'emprunt qui ait été émis en France depuis 1789 dont les titres aient supporté l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Fait curieux, cet emprunt devait à l'origine, suivant les idées du gouvernement, être encore plus garanti que les autres contre les atteintes du fisc.

Ici, il paraît nécessaire d'ouvrir une parenthèse.

On sait que tous les emprunts émis depuis la Révolution française étaient exempts de tout impôt

(77) R.S.L.F., 1912, p.544 A.7.

direct sur le coupon. Cette exemption reposait sur l'interprétation traditionnelle de la loi de Vendémiaire. Mais, en raison du système fiscal existant alors, elle ne visait que l'impôt spécial, formellement exclu par les lois antérieures. Après 1872, le Ministre des Finances, M. Léon Say, avant d'émettre le 3% amortissable, crut nécessaire, pour maintenir la tradition de l'immunité, de la rappeler dans le texte de la loi ; l'art. 3 était ainsi conçu : « Tous les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'Etat sont accordés au 3% amortissable. » La formule était assez générale, elle ne faisait que placer les nouvelles rentes sous le régime commun aux autres titres. M. Léon Say avait même proposé un second membre de phrase qui fut supprimé : « qui jouissent notamment des exemptions d'impôt garanties actuellement aux titres de la Dette consolidée par les lois en vigueur ». Ces mots furent d'ailleurs rayés par la Commission des Finances, *d'accord avec le Ministre*, de sorte qu'aucun doute ne saurait subsister sur le sens de formule définitive, qui comprenait évidemment l'exemption d'impôt. Toutefois, son texte laissait toute latitude aux gouvernements subséquents pour modifier le régime fiscal des rentes ; la loi de 1878, par son seul texte, ne leur faisait aucune interdiction à cet égard. Aussi, depuis cette date, quelques initiatives apparurent-elles pour renforcer les garanties accordées aux rentes sur l'Etat contre les emprises du fisc. C'est ainsi qu'à la séance de la Chambre du 8 avril 1886 (78), au moment d'une conversion des obligations du Trésor, M. Raoul Duval déposait un amendement tendant à consacrer formellement

(78) J.O. du 9, Débats de la Chambre. Séance du 8 Avril 1886, p. 714.

l'immunité fiscale. « Les rentes qui seront émises en exécution de la présente loi, exposait l'amendement, ainsi que les rentes émises jusqu'à ce jour sous les dénominations de rentes 4 1/2 p. 100, 4 p. 100, 3 p. 100 perpétuels et 3 p. 100 amortissable, ne pourront être frappés d'aucun impôt. » Cette proposition, motivée par les atteintes qu'on tentait à cette époque de porter à l'immunité, échoua devant l'Assemblée..

C'est une initiative du même genre que représente celle de M. Ch. Dumont relativement aux titres du 3% perpétuel qu'il se proposait d'émettre.

Pour couvrir les dépenses militaires nécessitées par l'accomplissement du programme d'armement et la mise en vigueur de la loi de trois ans, d'une part, par l'expédition du Maroc, d'autre part, le gouvernement de M. Louis Barthou présentait à la Chambre, le 14 novembre 1913, un projet d'emprunt de 1.300 millions en rentes 3% perpétuelles (79). Sur les titres de cet emprunt, M. Charles Dumont, Ministre des Finances, proposait d'inscrire formellement la mention de l'immunité au regard de tout impôt présent et futur. Ainsi le gouvernement de cette époque, partisan de maintenir les privilèges de la rente française, était désireux de rassurer les souscripteurs du nouvel emprunt qu'étaient susceptibles d'inquiéter les discussions depuis plusieurs années engagées au sujet du projet d'impôt sur le revenu. Le caractère du contrat ainsi passé avec les rentiers était nouveau : jamais l'on n'avait précisé sur le titre ou dans la loi d'emprunt les exemptions fiscales accordées aux porteurs.

(79) Chambre des Députés, 10^e législ. Imp. N° 3246, R.S.L.F., 1914, p.143 et suiv.

On aurait pu ultérieurement discuter sur la validité juridique d'un tel engagement de la part de l'Etat, de même qu'on a pu le faire pour l'art. 96 de la loi du 9 Vendémiaire, mais une telle formule était de nature à dissiper toute espèce de doute sur l'étendue des obligations de l'Etat emprunteur. Seules les lois créatrices des emprunts antérieurs portaient, depuis le 3% 1878, que les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'Etat étaient applicables aux nouveaux titres ; cette formule laissait la porte ouverte à toutes sortes d'interprétations ; elle ne contenait aucun engagement pour l'avenir en ce sens qu'elle réservait au législateur de modifier le régime fiscal des titres nouvellement émis dans la mesure où il transformerait le statut de toutes les rentes au regard de l'impôt. Au contraire, le texte proposé par M. Charles Dumont créait une situation très nette aux nouveaux souscripteurs : leur exonération était formellement stipulée dans le contrat d'emprunt. Une telle façon de procéder était-elle licite ? C'est ce que M. Jèze prétend nier catégoriquement (80). La question de savoir si l'Etat peut ainsi s'engager pour l'avenir se posera lors de la discussion sur la validité juridique de l'immunité fiscale.

C'est elle qui retint l'attention de la Chambre au cours des séances des 27-28 novembre et 2 décembre 1913. Deux conceptions étaient en présence :

(80) Jèze. Tech. du C.P., p.80 et suiv.

Le même gouvernement avait d'ailleurs présenté le 13 Mars de la même année un projet d'emprunt en obligations 3 % amortissables en vingt ans, et l'art. 4 du projet de loi d'émission portait : « le coupon des obligations du Trésor émises en vertu de la présente loi sera exempt de tout impôt présent et futur. Mention en sera faite sur le titre. La même mention sera portée sur les inscriptions de rente 3 %. » J.O. Déb. de la Chambre, p.1565 et suiv. R.S.L.F. 1913, p.305 et suiv. et surtout 312-313.

celle du Ministre, inspirée par le souci d'assurer le succès de l'émission à une époque où le marché des fonds publics était particulièrement tendu et où le projet d'impôt sur le revenu en instance devant la Commission Sénatoriale constituait une nouvelle menace pour les rentiers ; elle tendait à faire inscrire sur le titre lui-même une formule précise le préservant de toute atteinte par le fisc. L'art. 3 du projet initial déposé par le gouvernement était en effet ainsi rédigé : « Les extraits d'inscriptions de rente sur l'Etat porteront désormais la mention que ces rentes continueront à bénéficier des immunités dont elles jouissent présentement. »

La Commission ne voulut pas aller aussi loin. Comme l'indiqua son rapporteur, M. Joseph Noulens, elle a cru que l'adoption de ce texte entraînerait une aliénation des droits de l'Etat ; toutefois, les membres de sa majorité restèrent partisans de conserver aux titres nouveaux l'immunité, mais crurent suffisant de s'en tenir à la formule qui avait été jusque-là adoptée pour les emprunts antérieurs. Finalement, Commission et Gouvernement se mirent d'accord pour adopter la formule sous laquelle fut présenté à la Chambre l'art. 3 du projet et qui tendait à l'inscription sur le titre de la mention qui y figurait habituellement. Le gouvernement avait donc, au moins quant à la forme, adopté la façon de voir de la Commission.

Cependant, la portée de ce texte différait selon les conceptions du Ministre et de la Commission. Et c'est ce que mirent en lumière un certain nombre d'orateurs qui prirent part à la séance du 2 décembre. Comme le fit remarquer M. Théodore Reynach (81), M. Charles Dumont, Ministre des Finan-

(81) J.O. Débats de la Chambre, séance, 2 Déc., p.3709.

ces, entendait bien qu'à aucune époque le coupon de rente 3% devait être frappé d'une retenue quelconque à titre fiscal. Au contraire, M. Joseph Noulens avait dit textuellement, dans son rapport : « Jamais, à aucun moment, le Parlement n'a admis que le mot « immunité » qui a été inscrit dans les différentes lois d'emprunt puisse signifier l'exemption fiscale de la rente. Sans doute, il est bien entendu que jamais la rente ne pourra faire l'objet d'un impôt spécial... »

De sorte que deux conceptions s'opposèrent dans l'Assemblée. Des amendements furent déposés par M. Jules Roche, par M. Théodore Reynach, partisans du point de vue gouvernemental, de façon à faire adopter une formule plus explicite.

Le premier proposait la mention de l'exonération. « Les rentes à émettre seront, comme celles existantes, exemptes de toute retenue ou taxe, ou diminution autre que par conversion, et jouiront des immunités dont bénéficie présentement la rente sur l'Etat. Les extraits d'inscription... (82) » On voit d'ailleurs que cette formule tend à faire considérer les anciennes rentes comme jouissant des mêmes garanties que celles qui allaient être accordées aux nouvelles ; par son texte, il était reconnu officiellement que l'immunité fiscale avait un caractère contractuel. L'amendement de M. Théodore Reynach différait du précédent en ce sens que les privilèges d'ordre fiscal accordés aux nouveaux titres n'avaient un caractère ni aussi général ni aussi définitif (83). A la fin de la séance, l'attention de l'Assemblée fut appelée sur un dernier texte proposé par M. Delpierre et ainsi conçu : « Mention

(82) J.O. Séance 2 Déc. p.3705.

(83) J.O. Séance du 2 Déc., p.3707.

sera faite, sur les extraits d'inscriptions de mention, de toutes les immunités actuellement existantes. »

Le rapporteur général, M. Noulens, fit dès lors remarquer au Ministre que les membres de la Commission n'avaient aucune raison de retenir cette formule plutôt que celle qu'ils avaient proposée, aucune différence sensible n'en séparant les deux significations, à moins que son adoption par l'Assemblée engageât l'Etat pour l'avenir, et dans ce cas ils s'y opposeraient avec la même vigueur qu'au texte initial du gouvernement ou à l'amendement de M. J. Roche. Cependant, M. Charles Dumont et M. Louis Barthou, Président du Conseil, appuyèrent l'amendement, qui se rapprochait, à leur sens, du texte initial du gouvernement. D'après eux, l'interprétation donnée par M. Noulens au texte de la Commission faisait peser un doute sur le maintien des immunités ; la formule de M. Delpierre était plus précise. De sorte que le gouvernement posa la question de confiance pour l'adoption de l'amendement. Ce dernier ayant été repoussé par 290 voix contre 265, le Cabinet démissionna. La thèse de M. Noulens et de M. Joseph Caillaux avait triomphé. Ce dernier reprit le portefeuille des Finances au moment où son projet d'impôt allait venir devant la Commission Sénatoriale. Celle-ci se montra hostile à l'imposition de la rente. La discussion s'engagea le 20 janvier 1914.

On peut dire qu'à ce moment, les deux Assemblées avait un point de vue opposé sur la question, et tandis que la Chambre avait renversé le Cabinet Barthou partisan du maintien de l'immunité, le Sénat allait s'opposer à l'imposition proposée par M. Caillaux.

Le 5 mars 1914, ce dernier, Ministre des Finances, demandait à la Commission Sénatoriale de se

prononcer en faveur de l'impôt sur la rente, et lui soumettait un article de son projet ainsi conçu :

ART. U. — Les titulaires ou porteurs de titres de rente, obligations ou autres effets publics émis par l'Etat français, doivent, lorsqu'ils résident en France, acquitter l'impôt sur les revenus qu'ils retirent de ces rentes, obligations ou autres effets publics.

« Ils sont tenus à cet effet de souscrire dans les trois premiers mois de chaque année une déclaration desdits revenus au bureau de l'enregistrement de leur résidence. La Caisse des Dépôts et Consignations est affranchie de cet impôt pour les titres qu'elle possède en son nom ou pour le compte des caisses dont elle a la gestion. Sont exemptées... »

A l'unanimité, la Commission Sénatoriale repoussa le texte de cet article, et le 10 mars, M. Aïmond déposait en son nom un rapport concluant au rejet des propositions du gouvernement. Son argumentation repose, du point de vue juridique, sur la tradition établie par les déclarations réitérées des différents Ministres des Finances, qui proclamèrent la rente exempte ; du point de vue économique, sur l'inanité d'une telle mesure, qui nuirait au crédit de l'Etat en ne lui ménageant aucune ressource nouvelle. L'Assemblée se rangea à l'opinion de sa Commission, et le 13 mars 1914 (84), par 146 voix contre 126, repoussa l'impôt sur la rente. Le conflit était donc ouvert apparemment entre les deux Chambres sur le principe de la taxation des fonds publics. Mais le 27 mars toutes deux finirent par se ranger à l'avis de la Haute Assemblée et ce fut l'échec de la tentative du gouvernement d'assimiler dans son projet d'impôt la rente aux autres valeurs mobilières.

(84) Sénat, 1914, J.O. du 14. Débats, p.358.

CHAPITRE IV

LA QUESTION DE L'IMPOSITION DE LA RENTE APRÈS 1914

Pendant et après les hostilités, la question de l'imposition de la rente disparut de l'actualité financière. Bien plus, les exigences du crédit public devinrent telles que l'immunité des titres ne fit que s'étendre sous la pression de la nécessité. A l'exonération de la rente devait bientôt se juxtaposer celle du rentier. Les intérêts des Bons de la Défense Nationale et les Bons du Trésor à court terme, non seulement furent déclarés exempts de la taxe de la loi de 1872, mais ne devaient pas être pris en considération dans la détermination du revenu imposable à l'impôt général ; de plus, ces bons échappaient aux droits de succession ; enfin, lorsqu'ils furent consolidés en 1925 par la loi qui créa le type 4% portant garantie de change, le même régime d'exemption fut étendu aux nouveaux titres. Il est à remarquer d'ailleurs que le Ministre des Finances était précisément, cette année-là, M. Joseph Caillaux qui, en 1914, avait failli ruiner définitivement le principe d'immunité.

Cependant, l'existence d'un emprunt dont la loi d'émission offrait tant d'avantages fiscaux à ses souscripteurs constitua bientôt une porte ouverte à

la fraude. Nombreux furent les individus qui, réellement imposables d'après le chiffre de leurs revenus, se prétendirent exclusivement porteurs de titres 4% 1925, réussissant ainsi à ne pas acquitter un centime de contributions directes.

Un remède s'imposait : poser comme condition à l'exonération fiscale la nominativité du titre. Mais le législateur savait la faveur dont jouissait sur le marché français la forme au porteur ; il recula longtemps devant sa suppression pour cette catégorie de fonds d'Etat. Ce ne fut que bien plus tard, avec un gouvernement qui, par une politique de déflation, crût avoir suffisamment restauré la confiance pour imposer quelques sacrifices aux rentiers sans compromettre le crédit public, que cette disposition fut prise contre la fraude fiscale. Cette mesure devait d'ailleurs n'influer que légèrement sur les cours de l'emprunt 4%, que la garantie de change maintient constamment à un niveau relativement élevé. Aux termes d'un décret du 16 juillet 1935, les titres de cet emprunt revêtant la forme au porteur durent être convertis au nominatif dans les six mois (1), et le décret du 8 août interdisait l'émission de nouveaux titres au porteur dans le fonds 4% 1925 (2).

Un régime d'exemption analogue vient d'être appliqué aux bons à dix-huit mois d'échéance émis par la Caisse Autonome de la Défense Nationale en vertu du décret-loi du 12 juillet 1938. Aux termes de l'art. 4 dudit décret, ces bons sont exempts de toute taxe spéciale frappant les valeurs mobilières et de l'impôt général sur le revenu. Cependant, ils acquittent les droits de mutation par décès. D'au-

(1) B.L. Dalloz, 1935, p.476.

(2) B.L., Dalloz, 1935, p.616.

tre part, comme ils existent à la fois sous la forme nominative et au porteur, la fraude signalée à propos de l'emprunt Caillaux n'a aucune raison de ne pas se renouveler par leur canal.

Ainsi, depuis la guerre, la situation des titres d'emprunts publics devant le fisc paraît n'avoir évolué que dans le sens d'un élargissement de leur exonération. Toutefois, une entorse importante a été apportée, sinon comme on l'a prétendu au principe de l'immunité, du moins à celui de l'intangibilité du coupon.

Le 16 juillet 1935, le gouvernement de M. Pierre Laval, poursuivant sa politique de déflation monétaire, décrétait un prélèvement général de 10% sur toutes les dépenses publiques. Par le fait même, les arrérages de la Dette se trouvaient frappés.

En vertu de ce texte, le créancier d'un coupon de 100 francs, de rente ne devait plus toucher que 90 francs. Mais peut-on prétendre que le principe de l'immunité fiscale ait été violé par cette disposition ? Autrement dit, s'agissait-il d'une taxation de la rente ?

Avant d'aborder la question de sa nature juridique, il y a lieu de noter que, impôt ou non, le prélèvement constituait de toutes manières un danger pour l'immunité dont la raison d'être avait toujours été l'intangibilité du coupon. Si l'on combattit jamais en France l'impôt sur les fonds d'Etat, ce fut pour que, de leur taxation, ne résulte pas aux yeux des rentiers, une amputation des arrérages. Or, en 1935, les pouvoirs publics inauguraient directement une situation à laquelle on avait toujours désiré éviter d'arriver par le procédé fiscal.

Ceci posé, le gouvernement de juillet 1935

avait-il, en instituant le prélèvement de 10%, créé un impôt sur la rente ?

L'intérêt de la question n'est pas seulement théorique ; il s'est révélé récemment dans l'importante affaire « Banque d'Etat du Maroc contre Etat chérifien », actuellement pendante devant le tribunal de Lausanne, et dans laquelle les conclusions de M. le Professeur Joseph Barthélémy se sont trouvées en opposition avec celles du regretté Doyen Allix.

Les faits sont les suivants : en vertu de l'art. 41 de l'acte final de la Conférence d'Algésiras, la Banque d'Etat du Maroc est déclarée exempte de « tout impôt ou redevance... existants ou à créer ». D'autre part, un dahir du 30 juillet 1935 reproduisant littéralement les termes de l'art. 3 du décret-loi du 16 juillet frappe d'un prélèvement de 10% les coupons et primes de remboursement des emprunts émis par le gouvernement marocain et les collectivités publiques du Protectorat. Dès lors, il s'agit de savoir si ledit prélèvement est applicable aux titres possédés par la Banque lors de la promulgation du dahir. L'art. 41 de l'Acte d'Algésiras exemptant celle-ci de tout impôt, la solution de l'affaire suppose donc tranchée la question de la nature juridique du prélèvement.

M. le regretté Doyen Allix déclarait qu'il ne pouvait s'agir d'un impôt. A l'appui de sa thèse, il invoquait les arguments suivants : le prélèvement constitue une mesure d'économies que les pouvoirs publics se sont trouvés dans la nécessité d'adopter afin de réduire le déficit budgétaire. En premier lieu, le gouvernement ne se justifie pas de son institution en invoquant son pouvoir fiscal ; par ailleurs cette mesure est accompagnée d'une disposition analogue concernant les loyers à propos de laquelle

il est impossible de prétendre qu'un impôt ait été créé à la charge des propriétaires au bénéfice des locataires ; enfin les ressources provenant du prélèvement ne devaient pas figurer dans la partie du budget consacrée aux recettes ; elles se traduisaient en écritures par une réduction des crédits.

A l'opposé, M. le Professeur Joseph Barthélémy conclut qu'aucune différence de nature ne sépare le prélèvement d'un impôt sur les arrérages ; que l'Etat ne saurait, sous un prétexte d'économies, réduire sa dette d'une façon unilatérale ; que le mode d'émargement au budget des ressources provenant de son institution ne préjuge en rien de sa nature ; qu'enfin les conséquences de la thèse opposée seraient dérisoires : en la suivant en effet dans ses conclusions, on serait amené à dire que le gouvernement chérifien aurait le droit de prélever la somme qu'il voudrait sur les arrérages de sa dette, s'il s'agit d'économies budgétaires ; mais qu'une retenue infime effectuée à titre fiscal lui serait interdite par l'acte de fondation de la Banque.

Nous remarquerons tout d'abord que la discussion engagée sur la signification du mot « prélèvement » rappelle étrangement les termes de celle qui, pendant tout le cours du XIX^e siècle, s'est livrée autour de celui de « retenue » dans la loi de Vendémiaire. S'agissait-il d'un impôt, ou le texte n'évoquait-il que les « retranchements de quartier » pratiqués sous l'ancien régime ? Dans le cas qui nous intéresse, le prélèvement a-t-il une nature fiscale ou est-il simplement une violation partielle des engagements de l'Etat ? En tout état de cause, et quel que soit le sens du mot « retenue », le décret-loi de 1935 apparaît comme une dérogation formelle à la loi de l'an VI.

Ses auteurs ne se cachent d'ailleurs pas d'avoir

agi sous l'empire de la nécessité. « Le prélèvement de 10 % », est-il écrit dans l'exposé des motifs, « s'appliquera aux arrérages de la Dette publique et nous ne méconnaissions ni la gravité ni le caractère anormal de cette décision. Le gouvernement s'y est cependant résolu afin de ne faire aucune distinction entre les diverses catégories de créanciers de l'Etat et aussi pour que le redressement soit complet et définitif (3). »

Un pareil texte paraît ainsi militer en faveur de la thèse du Doyen Allix. Le gouvernement s'est à peine justifié par des considérations juridiques ; il a encore moins prétendu faire usage, en la circonstance, de son pouvoir fiscal. Loin d'avoir eu l'intention d'établir un impôt sur la rente, il entendit uniquement appliquer à ses arrérages la loi commune, qui était la réduction de 10% de toutes les dépenses publiques.

Mais si la pensée des auteurs du décret-loi n'a pas été d'exercer leur pouvoir fiscal, l'effet de cette mesure a été, en ce qui concerne la rente, absolument celui d'un impôt. Bien plus, l'aménagement ultérieur du prélèvement, en ce qui touche la Dette publique, a achevé de lui en constituer tous les caractères.

Si l'on considère en effet l'Etat comme un simple particulier lié à ses créanciers par un contrat de droit privé, il est impossible d'admettre juridiquement que, sous prétexte de réaliser des économies, il décide de n'acquitter que 90% de sa dette. Curieux procédé pour un débiteur que celui qui consiste à dire à ses créanciers, de sa propre auto-

(3) R.S.L.F. 1935, p.445.

rité : « Je vous dois 100 francs, mais j'ai décidé de réduire mes dépenses ; je ne vous verserai donc que 90 francs. » Mais, malgré sa situation contractuelle, l'Etat n'en reste pas moins puissance publique. A côté des obligations qu'il peut assumer envers ses créanciers, il peut édicter des mesures que commande l'intérêt général, et le décret-loi de 1935, ratifié par le Parlement, détient une valeur législative. De sorte que, lorsqu'il établit le prélèvement de 10% sur ses propres dépenses, comme d'ailleurs sur les baux à ferme et à loyer, il ne faut pas considérer l'Etat en tant que débiteur, mais en tant que puissance publique.

Dès lors, quelle devient la situation du rentier ? En vertu d'un acte de puissance publique, une retenue est effectuée au profit du Trésor sur les arrérages qu'il s'attendait à percevoir. Comment appeler une telle opération d'un autre nom que l'acquittement d'un impôt ? Aucune différence ne l'en sépare.

Il ne s'agit d'ailleurs même pas d'un impôt quelconque, mais bien d'un impôt sur le revenu : si nous lisons attentivement l'art. 3 du décret, nous constatons qu'il s'applique au revenu annuel, aux lots et primes de remboursement, que par contre il ne touche pas à l'amortissement au sens strict, c'est-à-dire au remboursement du capital effectif versé lors de l'émission. C'est exactement la distinction faite par la loi fiscale pour déterminer l'assiette de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

Mais pourquoi, dira-t-on, vouloir à tout pris justifier juridiquement le décret-loi de 1935 ? Pourquoi ne pas l'assimiler purement et simplement à une banqueroute partielle de 10% ? Les raisons en paraissent assez claires. Comme il vient d'être dit,

le prélèvement ne touche pas au capital nominal de la dette alors qu'une banqueroute implique une réduction unilatérale et définitive des droits des créanciers.

Mais dès lors, ne pourrait-on pas le considérer comme une conversion forcée, opération que rien ne justifie en droit et qui produit sur les porteurs de rentes les mêmes conséquences que le prélèvement ? Mais alors que les effets de la conversion sont circonscrits à la rente, nous avons vu que le prélèvement s'étend à tous les éléments de la Dette publique et de la Dette viagère.

Par ailleurs, et c'est ce qui le distingue en dernier lieu à la fois de la banqueroute partielle et de la conversion, il garda essentiellement un caractère temporaire. Le gouvernement, sans en prévoir la durée, en envisageait la suppression dès que la situation des finances publiques devait le permettre.

Une dernière remarque, décisive, celle-là, achève, en ce qui concerne la rente, l'assimilation du prélèvement à un impôt. Quelques jours après sa création, un autre décret-loi allait en prévoir le remboursement partiel sous certaines conditions ne dépendant que de la personne de l'ayant droit. Élément déterminant qui lève toute espèce de doute sur sa nature, le prélèvement acquit un caractère personnel.

En vertu du décret du 8 août 1935 (4), le remboursement était accordé sous les conditions suivantes :

1° 65 ans d'âge au moment où les titres ont été touchés ;

(4) B.L. Dalloz, p.552.

2° Résidence en France ;

3° Ensemble du revenu inférieur à 10.000 fr. ;

4° Que les titres appartiennent à l'intéressé depuis le 17 juillet 1935 ou que, s'ils sont au porteur, celui-ci en demande la conversion au nominatif dans les six mois.

Le remboursement partiel était fixé à 50% ; il se montait à 70% pour les personnes ayant moins de 8.000 francs de revenus. Le texte prévoyait enfin des sanctions contre les déclarations inexactes.

On peut dire qu'actuellement ce caractère personnel ait été conservé dans un sens, si l'on considère que pour déterminer les sujets qui le supportent et ceux qui en sont exempts, on distingue entre les personnes physiques et morales.

La conclusion qui se dégage de la discussion apparaît donc clairement : acte de la puissance publique qui vient frapper temporairement les revenus des créances sur l'Etat et dont les effets varient suivant la personne de l'intéressé, le prélèvement de 10% n'a rien en ce qui concerne la Dette publique qui le distingue d'une contribution exceptionnelle sur la rente française.

Mais ses auteurs restaient hostiles à l'imposition ouvertement déclarée. Ils en inauguraient les effets tout en condamnant son principe ; et trois années plus tard, lorsqu'il s'agira de nouveau d'assimiler la rente aux autres valeurs mobilières, sur les bancs de ceux qui applaudirent au prélèvement de 10 %, s'élèveront des protestations au nom de l'immunité. Cependant, le gouvernement de 1935 avait peut-être créé pour celle-ci un danger : la possibilité qu'aura le législateur de demain de rappeler au

rentier qu'un jour on lui amputa ses arrérages sans avoir déprécié son titre ; et cet argument donnera peut-être une grande force à la thèse de l'imposition.

En ce qui concerne les rentes, le prélèvement a été abrogé en deux étapes ; tout au moins en ce qui concerne les titres détenus par les personnes physiques. Il le fut d'abord par la loi de finances du 31 décembre 1936 (5), qui, dans son art. 57, l'abrogeait en ce qui concerne les rentes sur l'Etat et les valeurs du Trésor de forme nominatives appartenant à des personnes physiques.

Pour les rentes sur l'Etat et les valeurs du Trésor, continuait le texte, « ce prélèvement est supprimé pour les titres déposés par des personnes physiques depuis plus de six mois dans les établissements agréés. »

Le prélèvement fut ensuite définitivement supprimé pour les valeurs détenues par les personnes physiques par l'art. 1^{er} du décret du 25 août 1937 (6).

Depuis lors, il n'a plus été question de réduire le montant nominal des arrérages de la dette. Seuls des projets d'inspiration socialiste comportèrent l'établissement d'un impôt sur la rente. C'est ainsi que, dans l'exposé des motifs du projet de loi tendant à donner au gouvernement de M. Léon Blum les « pouvoirs nécessaires pour mettre la nation en état de faire face aux charges qui lui incombent et spécialement aux besoins de la défense », il était question de frapper la rente à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières en lui appliquant toutefois

(5) B.L. Dalloz, 1936, p.1105.

(6) B.L. Dalloz, 1937, p.772.

le tarif de faveur de 7% ; d'autre part, les fonds publics étaient soumis au droit commun en ce qui concerne les taxes de transmission et de transfert (7) Dans le texte de l'exposé des motifs, comme dans son discours au Sénat (8), M. Léon Blum insistait sur le fait qu'il ne s'agissait pas d'un impôt spécial, mais d'une assimilation de la rente aux autres valeurs mobilières, à laquelle aucun engagement ne s'opposait. Le projet de pleins pouvoirs adopté par la Chambre fut repoussé au Sénat, où il rencontra notamment l'opposition de M. Joseph Caillaux. Son échec devant la Haute Assemblée entraîna la chute du gouvernement.

(7) Ch. Députés: 16^e législature, N° 3936, p.19.

(8) Séance du 8 Avril 1938, Débats du Sénat, J.O. du 9, p.533.

Conclusion de l'Historique

Il a pu sembler étrange de consacrer une place aussi importante à l'étude historique dans un ouvrage qui porte sur les aspects actuels du problème de l'imposition de la rente. Bien plus, l'intérêt de l'exposé qui précède paraît diminué aujourd'hui par le nombre des auteurs l'ayant déjà tracé.

Cependant, loin de voir dans ce nombre un facteur de nature à en restreindre l'opportunité, nous avons été amenés devant la nécessité de rétablir dans leur complexité tous les faits dont, au nom de leur thèse, les partisans et adversaires de l'immunité avaient donné une interprétation personnelle.

D'autre part, nous nous trouvons ici devant un phénomène d'ordre psychologique : la croyance répandue en France que l'Etat n'a pas le droit d'imposer sa rente, cette croyance étant rattachée à l'idée que celle-ci a toujours été épargnée. Dès lors, il a paru nécessaire de contrôler de nouveau, par une étude historique approfondie, le fondement de cette « opinio communis ».

Il s'agit en effet, d'après nous, d'un principe de droit coutumier, dont la valeur juridique et financière fait encore l'objet de discussions contradictoires ; mais, avant d'en apprécier la justice ou l'opportunité, il s'imposait d'en vérifier le fondement, de rechercher s'il existait bien une coutume en faveur de l'immunité, et seul l'examen complet des faits se rattachant à la question, depuis son ori-

gine jusqu'à nos jours, permet de conclure à l'affirmative.

Né sous la Révolution, le dogme de l'immunité aboutit à la confection de la loi de l'an VI, qui lui donna sa formule définitive. « Le tiers consolidé est déclaré exempt de toute retenue présente et future. » Nous avons discuté sur le sens du mot « retenue ». Nous avons vu qu'il s'appliquait aux impôts perçus par voie de prélèvement sur les arrérages. La Révolution avait marqué la répugnance de tous à l'encontre d'une amputation quelconque des coupons versés aux rentiers, cette amputation eût-elle à l'origine un caractère fiscal. De sorte que, après la banqueroute des deux tiers, nul n'osa proposer de retenir quoi que ce fût à titre d'impôt sur les sommes versées aux rentiers.

Mais un prélèvement de ce genre revêtait à cette époque un caractère d'impôt spécial aux titres de rentes. Lorsque d'autres valeurs mobilières apparurent, et qu'il s'agit de frapper leurs revenus, l'application d'une taxe analogue aux intérêts des titres de rentes n'aurait plus revêtu le même caractère qu'entre 1797 et 1872, et aurait été la simple application du droit commun des valeurs mobilières aux fonds d'Etat. Cependant, la loi de Vendémiaire restait encore en vigueur, et le principe qu'elle avait établi paraissait formel : une tradition s'était fondée, d'autres exemptions étaient nées depuis lors ; il ne pouvait s'agir de frapper la rente, et l'immunité fiscale devint, par là même, automatique un privilège au sens propre du mot.

Ce privilège présente-t-il un fondement juridique ? L'Etat aurait-il intérêt à le supprimer ? Voilà les deux questions qu'il nous reste à nous poser. Elles ont été débattues dans tous les ouvrages traitant de l'impôt sur la rente. Il semble cependant

que la plupart des auteurs se prononcèrent d'une façon trop tranchée pour ou contre l'immunité. Il y a là surtout un principe qui, ainsi que le prouve l'exposé des faits qui précède, repose, surtout en France, sur un fondement historique ; fondement qui n'a peut-être pas une rigueur juridique absolue, mais le moins qu'on en puisse dire est qu'il rentra dans les mœurs ; et la réaction défavorable qui suivrait sa suppression nuirait peut-être suffisamment au crédit public pour en écarter l'éventualité, même sa justification ne résisterait-elle pas devant une argumentation juridique rigoureuse.

DEUXIÈME PARTIE

VALEUR JURIDIQUE ET PRATIQUE DE L'IMMUNITÉ

CHAPITRE PREMIER

PROBLÈMES JURIDIQUES QUE POSE L'IMMUNITÉ

Dans la discussion qui s'engagea depuis de longues années sur la question de l'immunité, il semble que le problème juridique ait été posé souvent d'une façon incomplète, et qu'il ait été envisagé d'un point de vue différent par les partisans et les adversaires de l'immunité. A l'époque révolutionnaire, on opposait simplement le principe du respect des engagements de l'Etat à celui de l'égale contribution aux charges ; plus tard, les partisans de l'immunité s'appuyèrent sur les engagements pris par l'Etat dans des textes antérieurs ; les adversaires leur répondaient que ces engagements n'avaient aucune valeur ou tout au moins n'avaient pas la portée qu'on prétendait leur donner. Devant cette extrême confusion, il paraît nécessaire de sérier les questions juridiques que pose aujourd'hui le privilège fiscal de la rente française. En réalité, trois problèmes se posent :

1° Un Etat a-t-il le droit de frapper d'un impôt les arrérages de sa dette publique ?

2° Un Etat peut-il valablement s'engager à ne jamais les imposer ?

3° L'Etat français est-il lié vis-à-vis de ses rentiers, et dans l'affirmative, quelle est l'étendue précise de ses obligations ?

SECTION 1. — *Un Etat a-t-il le droit de frapper d'impôt les arrérages de sa dette ?*

Cette question fut principalement débattue sous la Constituante. A cette époque, aucun texte ne liait encore le législateur, et c'est sur les principes seuls que s'engagea la discussion.

On se rappelle que deux idées étaient opposées par les partisans et adversaires de l'immunité : les premiers invoquaient la nécessité pour l'Etat de respecter scrupuleusement ses engagements. Ils voyaient en lui un simple débiteur lié par un contrat comme un particulier. Un tel point de vue était défendu par Mirabeau. Il fut repris un siècle plus tard par Léon Say, qui écrivait, dans l'Exposé des Motifs du projet de budget de 1895 : « Un Etat est maître de ses lois, et quand il légifère il peut les retirer quand il lui plaît. Les pouvoirs publics font et abrogent les lois dans des conditions déterminées par la constitution du pays. Mais quand un Etat emprunte, il traite avec des tiers, il fait un contrat. Il agit comme un homme, et s'il a pris un engagement, il doit le tenir en honnête homme. »

A ce principe du respect des engagements de

l'Etat s'opposait celui de la nécessité d'une égalité de tous devant les charges. Et c'est lui qui fut invoqué par tous les partisans de l'imposition, depuis les orateurs qui défendirent la motion Lavenue le 4 décembre 1790 jusqu'à M. J. Caillaux, et même jusqu'à MM. Jèze et Allix pour que le simple nom de privilège constitue une anomalie dans un système fiscal bien agencé.

Ces deux principes si longtemps débattus sont-ils inconciliables et dans quelle mesure leur application est-elle possible lorsqu'il s'agit d'établir le statut fiscal des créances sur l'Etat ?

Tout d'abord, un fait est certain, qui a été reconnu par les partisans comme par les adversaires de l'immunité. S'il est vrai qu'une égale contribution doive être imposée à tous devant les charges publiques, s'il est vrai même que tous les éléments du revenu des citoyens doivent subir un prélèvement au titre de l'impôt, il ne faut pas que, sous un prétexte fiscal, les gouvernements opèrent une amputation sur les arrérages de la dette publique ; il ne faut pas que le montant des intérêts qu'ils aient à verser à chaque échéance dépendent de leur seule volonté, et que, sous le couvert de leur pouvoir d'imposer, ils retiennent sur les intérêts une somme simplement déterminée par l'étendue de leurs besoins : en un mot, un impôt spécial sur la rente doit être banni à toute époque de tout régime fondé sur un minimum de justice. Non seulement son institution revêterait les caractères d'une banqueroute partielle, mais elle présenterait des inconvénients supérieurs à une telle mesure : la banqueroute, en effet, offre au moins l'avantage de fixer d'une manière à peu près définitive le montant des versements qui seront faits ultérieurement aux créanciers de l'Etat ; mais le tarif de l'impôt est

laissé entièrement à la disposition du législateur ; l'impôt spécial serait donc l'abandon complet au bon vouloir des gouvernements de la détermination des sommes à verser aux créanciers de l'Etat.

Un tel régime a toujours été condamné par toute la doctrine.

Autre conclusion que l'examen des principes précédents permet de tirer dans la question de l'étendue du pouvoir fiscal du législateur vis-à-vis des rentiers : jamais l'obligation de respecter des engagements n'a empêché un Etat de comprendre les revenus de sa dette comme élément des facultés imposables à l'impôt personnel. Si l'on a toujours discuté la question de savoir si la rente devait être imposée, jamais il n'a été mis en doute que le rentier devait acquitter sa part de contribution dans un système laissant une place à un impôt personnel. De tous temps, qu'il s'agît de la taille, de la contribution personnelle ou de l'impôt général, les revenus des créances sur l'Etat rentraient dans la masse des revenus imposables.

La question qui se pose est donc la suivante : Indépendamment de tout engagement antérieur, un Etat a-t-il le droit de soumettre les intérêts de sa dette à un impôt réel portant sur les différentes catégories de revenu ?

On a prétendu le contraire, et cette prétention reposait notamment sur le fondement présumé de l'impôt. Nous la trouvons sous la plume d'un auteur qui traita de la question en 1790, c'est-à-dire à une époque où n'existaient sur la question d'autres textes législatifs que ceux qui plaçaient les créanciers de l'Etat sous la garde de l'honneur national.

Dans une brochure anonyme et intitulée « Les rentes sur l'Etat peuvent-elles être légitimement assujetties à une retenue sous forme de contribu-

tion (1) », nous pouvons lire les phrases suivantes : « Deux citoyens concluent un marché de constitution de rente. Ils sont sous la loi civile établie par le Souverain et sous la protection du gouvernement. Le citoyen se trouve sous la protection du gouvernement pour la conservation de sa propriété. Les Rentes sur les particuliers sont des propriétés sociales sous la dépendance du Pacte Social. Elles sont donc sujettes à contribution. Mais lorsqu'il s'agit de rentes sur le Souverain, celui qui pourrait intervenir au paiement d'une rente comme deuxième créancier est le débiteur lui-même. Il en résulte une situation analogue à celle de deux individus dans l'état nature qui auraient fait un traité pareil. Ils sont, pour un semblable traité, considérés comme hors de l'Ordre Social. »

Pour l'auteur de ces lignes, l'impôt serait le prix de la protection accordée par l'Etat aux individus. Sans nous demander s'il ne répond pas encore à d'autres objets, nous admettrons provisoirement cette définition.

Mais dès lors, la première question qui se pose est la suivante : dès l'instant où l'Etat accorde sa protection à un créancier qui tient des droits en vertu d'un engagement privé, on peut se demander pourquoi il la retirerait à cet autre créancier dont il est lui-même le débiteur. Il semble que tous deux doivent payer le prix de cette protection que leur dispensent les pouvoirs publics. Le seul fait qu'un citoyen soit créancier de l'Etat ne lui retire aucun droit à celle-ci, il doit donc acquitter autant que tout autre, l'impôt sur les revenus dont l'Etat lui

(1) Paris, 1790, 10 p.

garantit la perception et dont il est lui-même la source en tant que débiteur.

Et en réalité, en quoi consiste réellement cette protection dont les contribuables doivent acquitter le prix ? L'auteur déclare que le contrat passé entre le rentier et la nation est en dehors du Pacte Social et ne doit pas être régi par les lois de l'Etat, qui ne peut se trouver législateur et partie. Nous admettrons provisoirement ce point de vue. Mais ce n'est pas, semble-t-il, lors de la conclusion du contrat que s'exerce cette protection de l'Etat. Si celui-ci exige un impôt sur les revenus provenant d'une créance quelconque, ce n'est certainement pas comme prix de la garantie qu'il donne au créancier de l'encaissement régulier de sa créance ; il ne garantit pas sa dette ; tout au plus protège-t-il l'individu dans la jouissance des revenus tirés de sa créance. C'est parce que ce dernier perçoit un revenu et a la possibilité d'en jouir paisiblement, sous la protection des lois et des règlements qu'on lui réclame un impôt.

Dès lors, que ce revenu provienne d'une créance privée ou publique, aucune raison ne s'oppose valablement à sa taxation.

Cependant, la question a été posée d'une façon un peu différente par une certaine catégorie d'auteurs. On vient de voir que la nature de l'impôt ne saurait en rien influencer sur son assiette.

Mais les partisans de l'immunité ont trouvé, dans la nature du contrat passé entre l'Etat et ses créanciers, un obstacle à la taxation des rentes. Pour eux, la situation de l'Etat débiteur est incompatible avec l'exercice du pouvoir fiscal. Par le fait même que la Nation s'est engagée vis-à-vis d'un certain nombre d'individus à leur verser régulièrement une certaine somme trimestrielle, elle n'aurait

pas le droit, même à titre fiscal, de réduire le montant de ces arrérages.

Cette réduction, non seulement, comme le prétendait l'auteur de la brochure dont il vient d'être question, n'aurait aucune raison d'être, elle équivaldrait de plus à une violation d'engagement.

C'est là que réapparaît la distinction classique entre la notion d'Etat débiteur et de l'Etat Souverain, distinction faite et exploitée par les partisans de l'impôt sur la rente, jugée trop subtile par les adversaires.

Parmi ces derniers, Mirabeau avait, dans son discours du 4 décembre, prétendu limiter la souveraineté de l'Etat aux engagements pris par lui. « La Nation, dit-il, comme Souveraine, règle les impôts; comme débitrice elle a un compte exact à rendre à ses créanciers, et ses obligations à cet égard ne diffèrent point de celles d'un simple particulier. Mais on a abusé de cette distinction ; d'un côté elle doit, de l'autre elle impose : il a paru commode qu'elle imposât ce qu'elle doit. Mais ce qui est commode n'est pas toujours juste : cette facilité ne fait que rendre l'injustice d'autant plus choquante, et c'est précisément le cas dont il s'agit (2). »

Un siècle plus tard, M. Léon Say disait, dans la conférence qu'il prononçait à l'Isle-Adam, le 10 septembre 1885 (3) : « L'Etat n'a-t-il pas fait un contrat avec ceux qui ont acheté de la rente ou qui lui ont prêté de l'argent ; il est impossible de diviser, par une subtilité que la Nation ne comprendrait certainement pas, la personne de l'Etat en deux et de faire tenir ce double langage à l'Etat : je vous

(2) Mirabeau, op.cit., pages 10-15.

(3) Imp. Chaix, 85 pages. Surtout 62-85.

ai emprunté de l'argent : je ne veux pas vous faire aucun tort comme emprunteur. Mais je suis obligé de demander à tout le monde de subvenir aux dépenses publiques. Il faut que je mette un impôt sur vos rentes. »

Le même Léon Say écrivait, dans un article paru à la *Revue des Deux Mondes* sur le budget de 1895 : « Un Etat est maître de ses lois d'ordre général, et quand il légifère, il donne des ordres ; ces ordres, il peut les retirer quand il lui plaît. Les pouvoirs publics font et abrogent les lois dans les conditions déterminées par la Constitution du pays. Mais quand un Etat emprunte, il ne fait pas une loi, il traite avec des tiers ; il fait un contrat. Il agit comme un homme, et s'il a pris un engagement, il doit le tenir en honnête homme. »

On trouve la même idée exprimée sous la plume de nombreux défenseurs de l'immunité.

« Lorsqu'un Etat », dit M. Ménier, « demande au public un prêt d'argent dans certaines conditions déterminées, il est placé devant son prêteur exactement comme un débiteur ordinaire. De quel droit viendrait-il changer les conditions d'un contrat et ne plus payer qu'une partie de l'intérêt que primitivement il s'était engagé à lui fournir ? »

Et enfin, la même opinion fut défendue dans des pays étrangers où aucun engagement n'ayant été contracté quant à l'exonération des titres de rentes, la question a pu se poser.

C'est ainsi que M. Everett, secrétaire de l'Intérieur aux Etats-Unis, écrivait, à Gladstone, qu'une telle mesure revenait à « changer les termes d'un contrat, ce qui est formellement interdit par la Constitution ». Les mêmes idées furent développées au Parlement italien lorsque, en 1868, le Mi-

nistère Cambray-Deligny proposait l'assujettissement de la rente à un impôt réel (4).

Pour tous ces auteurs, en présence de la question qui nous occupe, l'Etat est exclusivement un débiteur. Pour eux, il doit faire totalement abstraction de son pouvoir fiscal s'il veut s'acquitter comme il le doit de ses engagements. Avec ses rentiers, il ne saurait agir en tant que Souverain, mais uniquement comme un honnête homme. Et, comme le disait Léon Say en 1895 (5), il n'y a pas deux morales, une morale privée et une morale publique.

A l'inverse, certains auteurs, considérant la souveraineté comme absolue, se refusent à voir celle-ci limitée par des engagements contractuels : le pouvoir législatif ne saurait connaître d'autre limite que celle qu'il s'est imposée lui-même ; il ne peut se lier valablement sans aliéner la souveraineté de l'Etat. Comme le disait Rousseau, celle-ci n'est que l'exercice d'une volonté générale (6). Or, une volonté qui s'est exercée à une date donnée ne saurait obligatoirement être la même que celle qui s'exercera à tous les instants de la vie du souverain ; si le pouvoir de vouloir est transmissible, la volonté elle-même ne l'est pas. Par conséquent, l'Etat peut avoir pris une décision qui corresponde à sa volonté à un moment donné, celle-ci peut plus tard lui dicter une disposition contraire ; cette discontinuité est

(4) Nous empruntons ces citations sur les finances étrangères à l'ouvrage de M. Chailley sur l'Impôt sur le Revenu, p.432

(5) Léon Say. R.P.P. 1895. N° 12, p.401, T.IV.

(6) Contrat Social. Flammarion. L.II, Ch.I, p.27.

Une telle théorie a été soutenue principalement par les auteurs allemands, en particulier par Von Bar.

de l'essence même de la vie du souverain. Et pour traduire ces données d'une façon concrète, le pouvoir législatif ne saurait jamais être lié par ses manifestations antérieures. La loi qui a créé les titres de rentes peut être modifiée plus tard par le législateur. Il n'y a pas de question de droits acquis au profit des rentiers, il n'y a pour ces auteurs que l'exercice du pouvoir souverain.

En face de ces deux points de vue opposés, un moyen terme s'impose. Il ne semble pas possible, dans l'étude de la situation de l'Etat vis-à-vis de ses rentiers, de le considérer exclusivement comme débiteur, ou exclusivement comme législateur. Quelque subtile que paraisse la distinction, on est obligé de considérer qu'il exerce les deux fonctions conjuguées. Et ces fonctions doivent être bien séparées. Il ne faudrait pas que, sous prétexte d'exercer son pouvoir fiscal, l'Etat en vienne purement et simplement à se libérer, d'une façon arbitraire, d'une partie de ses engagements, ce qui se produirait s'il établissait un impôt spécial ou si l'impôt était devenu entre ses mains un instrument pour supprimer la liberté des contrats comme le demandaient Proudhon et plus tard Jaurès.

Mais que, une fois sa dette acquittée, il prélève, sur le revenu nouveau que constitue pour son créancier les intérêts qui en découlent, l'impôt généralement établi sur tous les revenus de ses contribuables, personne ne saurait à bon droit l'accuser d'être infidèle à ses engagements.

En soi, par conséquent, le fait que les rentes subissent l'impôt ne paraît soulever aucune objection de principe.

Mais la question se pose maintenant de savoir

si, dans un Etat où elles n'ont jamais été imposées, et indépendamment de tout engagement antérieur, le législateur a le droit de les assujettir à un impôt réel.

Précisons les données du problème. Nous venons de voir qu'aucune critique valable ne pourrait être adressée à l'encontre d'un régime fiscal où les intérêts de la dette publique seraient considérés comme un revenu imposable. Nous voulons nous demander maintenant si, dans un Etat où les rentes auraient toujours été exemptes, et cela sans aucune disposition formelle à cet égard, par simple tradition, le législateur pourrait, sans violer un engagement, établir un impôt sur leurs arrérages.

La question a été résolue par la négative par un auteur qui s'est opposé fermement à toute idée d'impôt sur la rente, M. Pech de Laclause, dans sa thèse sur l'Impôt direct et les Rentes sur l'Etat (7). Pour le résoudre, et c'est ce qu'a fait ce dernier, il est nécessaire d'opérer une distinction entre les rentes nouvelles et anciennes.

En ce qui concerne les emprunts non encore émis, le principe d'imposition de la rente n'ayant en soi rien d'illicite, aucune objection ne s'oppose à en assujettir les titres à un impôt dont les souscripteurs connaîtraient l'existence au moment de leur émission.

Mais peut-on dire que les titulaires de rentes déjà émises seraient spoliés par une mesure qui viendrait brusquement les soumettre à un impôt réel ? M. Pech de Laclause répond par l'affirmative et appuie son opinion sur les effets de l'incidence

(7) Op. cit.

d'une pareille mesure. Selon lui, comme d'après de nombreux partisans de l'immunité, la répercussion que produirait la taxation sur les cours des effets publics, aboutirait à une véritable confiscation du capital des porteurs actuels de titres. L'impôt se traduisant par une diminution des intérêts perçus, il en résulte, d'après eux, une diminution de la valeur marchande du titre, qui se traduit par une spoliation pure et simple des porteurs actuels.

La question peut être envisagée du point de vue des pouvoirs publics et du point de vue des rentiers. En ce qui concerne l'Etat, il ne semble pas que la répercussion d'une mesure fiscale sur le cours de ses rentes fasse que cette mesure équivale à une violation de ses engagements. Ce n'est pas parce que la valeur vénale de ses titres aura varié qu'il se trouvera être moins fidèle au contrat qui le liait à ses rentiers. En tant que débiteur, il ne connaît que l'obligation de verser régulièrement à ses créanciers, les intérêts de sa dette, et, d'autre part, de lui rembourser, à une date plus ou moins bien déterminée le capital de cette dernière. Les fluctuations des cours ne modifient en rien l'étendue de cette obligation.

En ce qui concerne les porteurs actuels des titres, il est évident qu'une telle répercussion, à supposer qu'elle existe, léserait fortement leurs intérêts. Mais peut-on dire qu'ils avaient un droit acquis à l'exonération dont ils jouissaient antérieurement ? Par hypothèse, les pouvoirs publics n'avaient pris vis-à-vis d'eux aucun engagement à cet égard. Or, ils se trouvent par ce fait dans la même situation que tous les contribuables, exposés de par tous leurs revenus, aux atteintes du pouvoir fiscal. Leur exonération devait durer tant que régnait le

système d'impôt de la Nation à laquelle ils appartiennent. Mais, de même qu'ils sont soumis à toutes les modifications que produisent sur leur situation sociale les réformes législatives, de même ils sont exposés à être frappés sur certains de leurs biens naguère totalement exempts.

Le souverain étant libre de modifier ses décisions, l'assiette de l'impôt apparaît essentiellement variable, et nul ne peut prétendre être titulaire d'un droit acquis à une exonération fiscale, en dehors d'un engagement formel des pouvoirs publics et à supposer que cet engagement soit valable.

Ainsi, nous pouvons répondre dès à présent au premier problème juridique que pose la question de l'immunité. Rien dans la nature de l'impôt ne s'oppose à la soumission des créances sur l'Etat au droit commun des différentes sources de revenus ; l'engagement pris par l'Etat, par le fait seul qu'il emprunte, ne saurait non plus y constituer un obstacle.

Ainsi, dans un pays où aucune déclaration n'aurait été faite promettant aux rentiers des avantages fiscaux, les pouvoirs publics pourraient valablement, à un moment quelconque, établir aussi bien sur les revenus des rentes nouvelles que sur celui des anciennes un impôt réel à la condition toutefois que cet impôt ne présente en rien les caractères d'une taxe spéciale.

Reste à nous poser la question pour un Etat qui aurait pris préalablement des dispositions. Quelle pourrait être la valeur juridique d'une déclaration tendant à donner définitivement aux rentiers une situation fiscale privilégiée ?

SECTION II. — *Un Etat peut-il valablement s'engager à ne jamais taxer les intérêts de sa dette*

La réponse négative à cette question constitue la principale objection faite par les adversaires de l'immunité à ceux qui prétendaient que l'Etat français était lié par ses déclarations antérieures.

C'est ainsi que M. Jèze, dans son livre sur la technique du crédit public, reproche à M. Charles Dumont, Ministre des Finances en 1913, d'avoir voulu insérer dans une loi d'émission l'engagement de ne jamais frapper les nouveaux titres de quelque impôt que ce fût.

Dans le même ordre d'idées, on se souvient de l'amendement présenté par M. Raoul Duval au projet de conversion discuté à la Chambre des Députés en 1896 (8) et qui contenait exonération définitive et complète de tous les titres 4 1/2 p. 100, 4 p. 100 et 3 p. 100 perpétuels et 3 p. 100 amortissables.

L'amendement de M. Raoul Duval, comme d'ailleurs le projet Charles Dumont, fut voué à l'échec.

M. Jèze prétend à la nullité juridique d'une semblable disposition.

Nous nous empressons, avant d'aborder le problème de droit que soulève une telle affirmation, de souligner le caractère purement théorique de la discussion qu'il soulève. Quelle que soit la validité ju-

(8) Déposé le 8 Avril 1896, J.O. du 9, p.714.

ridique d'un tel engagement, il va de soi qu'un gouvernement qui prendrait sur lui de s'en dégager s'exposerait à une réaction de nature à nuire au crédit public. A supposer qu'un Etat se soit ainsi lié pour l'avenir, et que son obligation soit juridiquement nulle, il semble qu'il soit amené à en respecter les termes. Bien que les effets d'une dérogation sur le cours des rentes doivent être examinés dans la partie économique du débat, il était nécessaire de les signaler avant d'engager une discussion qui peut en soi paraître si théorique.

Cependant, on peut se demander s'il n'est pas possible d'opposer à un projet éventuel tendant à accorder « sine die » aux rentes une immunité complète une exception de nullité absolue. Sous cet angle, la question revêt un intérêt pratique plus considérable. Supposons, dans un moment de crise, par exemple, un gouvernement qui, pour s'assurer le succès d'un emprunt, promettrait à ses souscripteurs une exonération totale d'impôts réels. Pourrait-on opposer à ce gouvernement de prendre vis-à-vis de ses souscripteurs un engagement qu'il n'a pas le droit de contracter ?

Il est curieux de noter que ce sont les partisans de la souveraineté absolue de l'Etat qui lui refuseront ici de prendre une pareille décision. Pour eux, le souverain peut tout faire, sauf aliéner sa propre souveraineté. Détenant essentiellement un pouvoir de volonté, l'Etat peut vouloir à un moment donné; il ne peut s'imposer la même volonté à un autre moment de son existence.

Or, comment un législateur peut-il donner à ces rentiers une promesse d'immunité ? Ce peut être dans une loi isolée de tout contrat d'emprunt, loi établissant un certain système fiscal, par exemple. Il paraît évident que le régime fait en pareil

cas aux créanciers de l'Etat est à la libre disposition des pouvoirs publics et ne doit durer qu'autant que dure le système établi. Ici, le principe de l'inaliénabilité de la souveraineté joue d'une manière absolue. Le législateur ne peut, par une loi ordinaire, lier « sine die » les législateurs subséquents (9).

Supposons maintenant un pareil engagement contracté dans le texte d'une loi d'émission. On a pu prétendre qu'il ne s'agissait plus dès lors du simple exercice du pouvoir fiscal ; il n'y aurait pas là aliénation de souveraineté, mais une condition licite du contrat passé par l'Etat avec ses créanciers.

Ici, il paraît nécessaire de faire de nouveau la distinction classique entre l'Etat souverain et l'Etat débiteur. Ces deux fonctions sont tout à fait distinctes, et par conséquent doivent être exercées d'une façon séparée. Lorsqu'il emprunte, l'Etat peut, semble-t-il, prendre vis-à-vis de ses souscripteurs tous les engagements qu'il croit nécessaires ; mais dès l'instant que la loi d'émission contient une disposition concernant le pouvoir fiscal, cette disposition relève d'un autre domaine, celui de la souveraineté, et comme la souveraineté est inaliénable, cette disposition ne saurait lier le législateur pour l'avenir.

(9) Dans cet ordre d'idées, on peut mettre en doute la validité juridique d'un décret-loi rendu sur l'initiative du Ministre des Finances le 12 Novembre 1938 (J.O. du 13) imposant certaines conditions aux émissions des futurs emprunts d'Etat ; en vertu de ce texte, aucune prime d'émission supérieure à un certain taux de la valeur nominale ne pourrait être désormais consentie ; la clause or était d'autre part interdite.

Il ne semble pas que de pareilles dispositions puissent lier valablement les auteurs des lois d'émissions futures : ce serait un cas d'aliénation de la souveraineté.

Un engagement quelconque pris par les pouvoirs publics, soit dans une loi séparée, soit dans une loi d'émission, d'exonérer à tout jamais les intérêts de la Dette, est donc entaché de nullité absolue.

SECTION III. — *Quelle est l'étendue des obligations contractées par l'Etat français envers ses rentiers, au regard de l'impôt ?*

Nous venons de voir, d'une part, qu'un Etat possède incontestablement le droit de frapper d'un impôt ses titres de rente ; d'autre part, qu'une disposition par laquelle un Etat s'interdirait à tout jamais de les taxer serait radicalement nulle.

Dès lors, si l'on devait suivre ici les lois d'une logique rigoureuse, il deviendrait totalement superflu de se demander quelles sortes d'engagements l'Etat français a pu prendre vis-à-vis de ses rentiers. Les obligations qu'il peut avoir contractées étant entachées d'une nullité absolue, il semblerait de peu d'intérêt d'en analyser la teneur.

Cependant, — et c'est pourquoi une telle étude constitue une transition normale avec la seconde partie de cet exposé, — autour du dogme de l'immunité s'est fondée une tradition. Celle-ci repose sur des déclarations formulées par les gouvernements successifs. Ses dispositions prises en cette matière auraient-elles une valeur juridique absolument nulle, il n'en reste pas moins qu'elles ont créé ou entretenu un état d'esprit contre lequel il serait peut-être dangereux d'essayer de réagir. En tout

état de cause, même si de pareilles appréhensions sont purement illusoires, — et c'est ce qu'il s'agira d'examiner dans la partie économique de la discussion, — elles ont cependant obligé une suite ininterrompue de gouvernements à s'opposer à toute tentative d'imposition de la rente.

Si, par conséquent, l'immunité des créances sur l'Etat correspond à un simple état d'esprit, il est intéressant de se demander sur quoi repose cette « *opinio communis* », et quelles sont les dispositions, d'aussi faible valeur soient-elles, qui ont contribué à forger le dogme de l'immunité.

Dès lors, un coup d'œil est nécessaire sur l'ensemble de l'historique.

A l'origine figure la loi de Vendémiaire an VI. D'autres déclarations ont été prises antérieurement ; elles n'ont connu qu'un effet limité, ou furent des déclarations de principe n'ayant que des rapports lointains avec la question de l'immunité telle qu'elle se présente sous sa forme actuelle. Cependant, nous avons vu dans l'historique que le sens véritable de l'art. 98, de la loi de l'an VI, s'explique par l'ensemble des décisions qui ont été prises au cours de la période qui l'a immédiatement précédée.

Aucun doute ne paraît devoir subsister sur la portée de ses termes. Le mot « retenue » a été expliqué : il se rapporte incontestablement à tout impôt perçu par voie de prélèvement. Mais le texte de l'art. 98 comporte une limitation : il n'y est question que du tiers consolidé. Or, si au lendemain de la banqueroute des deux tiers c'était là le seul type de créances sur l'Etat laissé en circulation, d'autres emprunts furent émis par la suite, et aucun ne fut frappé à l'impôt.

Une évolution d'origine purement psychologique s'est alors dessinée, créant le dogme de l'immunité, et en élargissant constamment la portée.

Immédiatement après la loi de l'an VI, toute idée de frapper les créances sur l'Etat par l'impôt réel était considérée comme une tentative pour renier les engagements de l'Etat. L'état d'esprit créé sous la Révolution et après la loi de Vendémiaire était tel que toute idée de taxation des rentes paraissait une mesure déshonnête : de sorte que, dès les premières années du xix^e siècle, les pouvoirs publics, non seulement se refusaient à revenir sur les engagements antérieurs, mais ne songeaient même pas à soumettre à l'impôt leurs nouveaux emprunts. La répulsion du baron Louis à l'encontre de la taxation est d'ailleurs caractéristique.

Plus tard, sous la Monarchie de Juillet, les représentants du gouvernement, Thiers, Lacave-Laplagne, Mathieu Bodet, Achille Fould, adoptèrent ce même point de vue sur la signification de la loi de Vendémiaire. Aucune disposition nouvelle n'était prise lors des nouvelles émissions, et automatiquement les titres en étaient exempts.

Une telle exonération s'explique d'ailleurs par le fait qu'aucun impôt ne frappait à cette époque la fortune mobilière, et qu'une taxe nouvelle imposée à des titres de rentes au moment de leur émission n'avait aucune raison d'être, sinon de compromettre le succès de celle-ci.

Ainsi l'immunité s'étendant à tous les effets publics en circulation, la loi de Vendémiaire fut considérée comme régissant tous les éléments de la Dette, et non plus seulement le tiers consolidé.

Mais sa portée allait être encore accrue lorsque fut votée la loi de 1872 sur les valeurs mobilières. A ce moment, dans l'esprit des contemporains, le

texte de Vendémiaire s'opposait non seulement à un impôt spécial sur la rente, mais à l'assimilation de celle-ci au droit commun des valeurs mobilières. Or, taxer la rente eût été avant 1872 imposer une charge spéciale aux rentiers, en tant que titulaires de revenus mobiliers ; l'exonérer après cette date revenait à lui conférer un privilège.

Cependant, nul ne songea à lui appliquer le droit d'enregistrement. Non pas que les auteurs de la loi n'aient pas compris que l'immunité allait avoir une bien autre signification dans le nouveau système qu'avant le vote de la loi. Les circonstances spéciales leur ont cependant dicté cette conduite.

Dans son rapport à l'Assemblée Nationale du 31 août 1871, Casimir Périer déclarait qu'à l'heure critique où il parlait, « le respect des engagements devait être porté jusqu'au scrupule. » « Au milieu des souffrances naturelles et des agitations morales, il importe plus que jamais aux peuples de conférer les sacrifices les plus durs à la moindre apparence d'une déviation des règles du droit et de la justice. »

On sent parfaitement que l'auteur de ces lignes pressent la transformation qui, du fait de la nouvelle loi, allait s'opérer dans la question de l'imposition de la rente.

Mais les circonstances sont graves. Il faut redresser le crédit public. Nul ne soulève d'objection, l'immunité devient le privilège fiscal de la rente française.

Ici, une remarque s'impose. Si l'on compare les circonstances qui ont présidé à la confection de la loi de Vendémiaire et à la loi de 1872, à l'élaboration des deux lois qui ont établi sur ces bases modernes en deux étapes successives le privilège fiscal de la rente française, on assiste à un parallélisme

frappant : toutes deux ont été promulguées dans une période de crise financière, et les dispositions qu'elles contiennent tendant à accorder aux titres de rentes des avantages fiscaux étaient en grande partie, sinon entièrement, motivées par le souci de redresser un crédit public sérieusement compromis; il y a donc dans les avantages fiscaux une mesure de pure circonstance édictée à deux reprises différentes ; et ces dispositions ont été à l'origine d'une tradition d'immunité qui est devenue par la suite absolument impossible à interrompre.

Cependant, si la loi du 25 juin 1872 ne comprenait pas les rentes françaises dans les valeurs soumises au droit d'enregistrement, elle ne contenait aucun engagement formel à cet égard, et la mesure par laquelle les pouvoirs publics se sentaient encore liés à cette époque restait encore la loi de Vendémiaire.

Allait-il en demeurer longtemps ainsi? Ni les lois d'emprunt, ni les lois fiscales n'avaient contenu relativement à la rente d'engagement formel de maintenir l'immunité. Aucune d'entre elles ne contenait de dispositions quelconques du point de vue fiscal. Cet état de choses s'expliquait d'ailleurs fort bien étant donné qu'il n'existait pas d'impôt sur les valeurs mobilières et que toute nouvelle stipulation à cet égard dans une loi d'émission n'aurait pu avoir pour objet que la taxation des titres du nouvel emprunt, ce qui, d'ailleurs, était en dehors de toute vraisemblance.

Depuis 1872, la situation n'était plus exactement la même. Un doute pouvait subsister dans les esprits des porteurs de nouveaux titres. C'est ce doute que les adversaires de la taxation comme Léon Say ont voulu dissiper.

La première loi d'emprunt portant une dispo-

sition touchant le régime fiscal des titres émis est en effet celle du 11 juin 1878.

Mais cette loi n'instaure aucun principe nouveau. Elle porte simplement dans son art. 3 : « Tous les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'Etat seront assurés aux rentes 3% amortissables. »

Cependant, Léon Say avait ajouté dans son projet un second membre de phrase : « ...qui jouissent notamment, disait le texte initial, des exemptions d'impôt garanties actuellement aux titres de la dette consolidée par les lois en vigueur » ; ces termes, qui non seulement contenaient un engagement d'immunité pour les titres nouveaux, mais reconnaissaient en droit l'état de fait existant pour tous les autres éléments de la dette publique, furent supprimés, d'un commun accord entre le Ministre et la Commission des Finances de la Chambre.

Le fait même que le gouvernement ait consenti à supprimer ce dernier membre de phrase signifiait assez bien qu'il considérait cette garantie supplémentaire comme inutile et que l'immunité était pour lui un droit acquis à tous les rentiers. D'ailleurs rien dans l'exposé des motifs ne laisse entendre qu'il prétend modifier quoi que ce soit à l'état de droit existant.

Pour lui, les nouvelles rentes devront être soumises au régime commun aux anciennes, sans qu'aucun engagement nouveau ne soit pris en ce qui les concerne. « Il est bon de faire remarquer, dit-il simplement dans l'exposé des motifs, que les porteurs des obligations de chemins de fer ont à subir une retenue pour les impôts sur la transmission et le revenu. Notre futur 3% en sera naturellement exempt comme tous les titres de rentes créés en France. »

Tout ceci montre bien qu'en 1878 l'immunité

dont jouissaient tous les éléments de la dette était considérée comme un droit acquis aux rentiers en vertu d'un engagement.

Depuis lors, toutes les lois d'emprunts, à peu d'exceptions près, contiennent la même formule que celle de 1878. Jamais le législateur n'est allé plus loin dans les garanties d'immunité accordées aux souscripteurs.

Ainsi, il nous est maintenant possible de mesurer l'étendue des obligations contractées par l'Etat français envers ses rentiers.

Les seules dispositions contenues dans des lois d'emprunt consistaient à placer les titres nouvellement émis dans le droit commun appliqué aux rentes sur l'Etat. Le législateur n'a donc pris par là aucun engagement contractuel.

Dès lors, le droit commun des rentes émises antérieurement à 1878 reposait-il sur un engagement précis de l'Etat ?

A cette question, nous ne pouvons répondre qu'il existe un seul texte, celui de la loi de Vendémiaire.

L'immunité repose donc en dernière analyse sur un principe de droit coutumier. Principe qui trouve son origine dans un texte de portée limitée, l'art. 98 de la loi de l'an VI limité au tiers consolidé, mais qui fut étendu à tous les emprunts ultérieurs pour une raison à la fois économique et psychologique : le souci des gouvernements successifs de ne pas lancer des emprunts dans des conditions fiscales qui les auraient défavorisés par rapport aux anciens. En même temps que les législateurs généralisaient le système d'exonération à tous les effets de la Dette inscrite, la tradition se fortifiait, le dogme de l'immunité s'affirmait. Et en 1848, un Ministre des Finances en parlait comme d'une « arche sainte » à

laquelle nul gouvernement ne pourrait avoir l'audace de porter la main.

Conclusion de l'étude juridique
du problème de l'immunité.

La conclusion qui s'impose de l'étude qui précède semble être la condamnation pure et simple de l'immunité fiscale de la rente française ; non seulement les titres de la Dette Publique peuvent être valablement taxés dans un Etat qui n'a pris aucun engagement à cet égard, mais toute disposition par laquelle les pouvoirs publics s'engageraient à ne jamais les imposer serait radicalement nulle. De plus, l'Etat français ne s'est jamais lié formellement vis-à-vis de ses rentiers, et l'immunité de ses titres repose sur une « *opinio communis* » qui s'est appuyée sur une interprétation beaucoup trop large de textes à portée limitée, élaborés dans des circonstances toutes particulières.

Nous pouvons donc déclarer, avec tous les adversaires des privilèges fiscaux, que ces derniers ne reposent sur aucun fondement juridique.

Cependant, aussi formelles que paraissent ces conclusions, nous nous refusons obstinément à nous engager de ce fait dans les rangs des partisans de l'impôt sur la rente.

CHAPITRE II

L'IMMUNITÉ CONSTITUE-T-ELLE UNE INJUSTICE ?

Si les adversaires de l'immunité ont appuyé leur thèse sur une argumentation qui ne paraît pas résister à la critique, et qui repose sur les engagements de l'Etat, ils ont certainement commis une erreur : celle de prétendre que la rente ne pouvait pas être imposée en France.

Mais en détruisant cette argumentation, les partisans de la taxation n'ont nullement établi que les effets publics *devaient subir l'impôt*.

Si rien n'empêche leur taxation, rien ne paraît s'opposer non plus à leur exonération. Il suffit de le démontrer en répondant brièvement aux auteurs qui combattent la validité juridique de l'immunité.

Leur argument, qu'ils ont développé depuis que la question a été débattue à la tribune des Assemblées révolutionnaires est le suivant : l'exonération des titres de rentes constitue un privilège, il est contraire au principe de l'égalité de tous devant les charges publiques. Il revient à une diminution des recettes se traduisant automatiquement par une aggravation des charges des contribuables (10).

(10) Dans ce sens, Jèze. *Technique du Crédit Public*. — Allix. *Traité de Science et de Législation financières*.

Il s'agit de savoir si, dans l'état actuel de la question, l'immunité, du point de vue de l'équité fiscale, mérite de semblables critiques.

Et tout d'abord, peut-on dire, à proprement parler, qu'elle constitue une infraction à la règle de l'égalité contribution aux charges et qu'elle mérite pour ce fait d'être supprimée. Peut-on dire avec M. Carnavaggio⁽¹¹⁾ qu'elle apparaît « comme un privilège scandaleux ? »

Comme l'avait déjà fait observer Barnave au débat du 4 décembre 1790, s'il est injuste que le rentier soit totalement exonéré, cela n'implique pas nécessairement que la rente doive être taxée. Du point de vue de l'égalité de tous devant les charges, il s'agit de savoir si l'immunité place le titulaire de créances sur l'Etat dans une situation telle que l'ensemble du sacrifice qu'il supporte soit inférieur à celui des autres contribuables.

De ce point de vue, une remarque s'impose. Si nous lisons les arguments développés par M. Fernand Faure dans son discours à la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu⁽¹²⁾, nous sommes frappés par le fait que la valeur s'en trouve considérablement affaiblie depuis 1895, en raison, d'une part, de la situation nouvelle occupée par les porteurs d'effets publics, et d'autre part de la réforme fiscale de 1914.

En 1895, comme on l'avait fait au cours de tout le XIX^e siècle, on pouvait valablement reprocher à l'immunité de placer toute une catégorie de citoyens à l'abri des atteintes du fisc. Il existait à cette époque, comme il a existé jusqu'aux années qui ont suivi la guerre, des protefeuille mobiliers consti-

(11) Carnavaggio, op. cit. p.78.

(12) P.V. T.II, p. 665 et suiv.

tués pour une grande partie en créances sur l'Etat. Dès lors, propriétaires fonciers, détenteurs de valeurs industrielles pouvaient valablement se plaindre d'une inégalité créée à leurs dépens au profit d'une classe de rentiers privilégiés. Aujourd'hui, la situation paraît modifiée. Il est difficile de dire que de nombreux individus échappent complètement même à l'impôt cédulaire par le fait que leurs revenus proviennent exclusivement de rentes françaises. De deux choses l'une en effet : ou bien les effets publics sont détenus par une catégorie de particuliers qui possédant une autre source de revenus provenant de leur activité commerciale ou de leur travail, et se réservant quelques économies qu'ils placent en fonds d'Etat ; ces individus ne sont que subsidiairement des rentiers, et il paraît difficile de les considérer comme une classe de privilégiés ; ou bien ces titres sont possédés par des particuliers vivant uniquement du produit de leur capital ; dès lors, il n'est pas hasardeux de dire que ces derniers sont rarement détenteurs d'un portefeuille constitué uniquement en rentes sur l'Etat ; l'importance de leurs placements en effets publics est d'autant plus réduite qu'il représente pour eux, capitalistes, la portion de leurs disponibilités qu'ils désirent garder à l'abri des fluctuations boursières, et les perturbations monétaires de ces dernières années ont retiré aux fonds publics l'avantage de sécurité qu'ils présentaient sur les autres valeurs mobilières.

Ainsi l'argument classique qu'il n'existe pas de privilège au sens réel du mot a aujourd'hui plus de poids que jamais. Si véritablement l'immunité fiscale confère aux rentiers un privilège, pourquoi les détenteurs de valeurs industrielles ne les échan-
gent-ils pas contre des fonds d'Etat français ? S'ils ne le désirent pas, c'est que les avantages personnels dont

bénéficient les rentiers ne leur paraissent pas suffisants à côté du profit qu'ils comptent retirer de leurs titres de sociétés privées ou d'emprunts étrangers ; et leur opinion leur paraît d'autant plus justifiée à l'heure actuelle, que non seulement la rente est pour eux une source de revenus insuffisants, mais qu'elle n'offre plus les garanties de sécurité qui en faisaient naguère « la valeur du père de famille » par excellence.

Il n'existe donc plus de classe de rentiers à proprement parler. On ne peut donc accuser l'immunité de placer un certain nombre d'individus dans une situation susceptible de rompre à leur profit l'équilibre des charges supportées par chacun.

Mais il y a plus. Le maintien de l'immunité, tel qu'on l'envisageait en 1895, n'avait pas du tout la signification que celle qu'il présente dans notre système fiscal actuel.

Dans le projet Cochery de 1896, on se souvient qu'il n'existait que des impôts sur les différentes catégories de revenus. Et le rentier, de nos jours, à l'exception du porteur des titres 4 % 1925, est sûr tout au moins d'être frappé pour une part au titre de l'impôt général.

On objecte cependant que l'individu possédant moins de 10.000 francs de revenus constitués en créances sur l'Etat ne verse pas un sou d'impôt direct. Mais cette question est totalement extérieure à celle de l'immunité. Si l'on estime, à tort ou à raison, qu'un particulier possédant un revenu inférieur au minimum imposable doit cependant subir une part des contributions, il s'agit de modifier notre système d'impôt personnel. Car à un pareil reproche adressé à l'immunité, on peut répondre que le petit rentier n'est pas le seul à ne pas subir d'impôt direct : la plupart de nos impôts cédulaires

comportent un abattement à la base et l'on peut dire qu'il est bien peu de contribuables français titulaires d'un revenu inférieur à 10.000 francs qui versent une quote-part quelconque d'impôt direct.

De sorte qu'il ne peut s'agir de combattre l'immunité sous prétexte qu'elle place toute une catégorie de citoyens en dehors des atteintes du fisc. M. Jèze lui-même disait, au sujet de l'impôt progressif, qu'il ne s'agissait pas, à propos de l'égalité devant le sacrifice imposé à chaque individu par sa charge fiscale, d'envisager le problème pour un impôt déterminé ; ce qu'il s'agit de réaliser, c'est l'égalité dans l'« imposition » générale subie par chaque citoyen. Envisagée sous cette angle, il ne paraît pas possible de dire que l'immunité constitue un privilège.

La seule question qui puisse se poser est celle de savoir si cette dernière, en tant qu'elle consiste en l'exonération d'une certaine catégorie de *revenus* (et non plus de citoyen) aboutit ou non à une iniquité.

Dans notre système fiscal, comme d'ailleurs dans tous les régimes qui ont pu exister, il existe un certain nombre d'exonérations. Celles-ci ont été instituées dans la plupart des cas pour des raisons d'ordre social. Lorsqu'en 1934, par exemple, on a aménagé notre système d'impôts cédulaires, on a voulu encourager certaines activités en leur accordant des avantages allant souvent jusqu'à l'exonération temporaire ou permanente. Sans être essentiellement un instrument entre les mains de ceux qui veulent effectuer des réformes sociales, selon les théories de Wagner, le pouvoir fiscal est souvent un moyen pour le législateur d'orienter l'économie du pays dans un sens conforme à l'intérêt général.

Mais alors, quel dessein peuvent se proposer les

pouvoirs publics supérieur à celui de favoriser le crédit de la nation ? Bien plus, si l'on envisage la destination des différents emprunts, on s'aperçoit qu'ils ont pour but de faire face à des dépenses de première importance, visant la défense ou l'outillage national. Dès lors, est-ce vraiment une injustice sociale que d'accorder une immunité fiscale à ceux qui versent des capitaux au pays pour de telles utilisations ?

Enfin, et c'est une objection sur laquelle insiste M. Jèze (13), l'immunité, par le fait qu'elle prive l'Etat d'un certain nombre de ressources, se traduit par un sacrifice supplémentaire imposé aux contribuables.

Tout d'abord, il est nécessaire de faire remarquer que l'imposition de tous les titres de rente en circulation n'aboutirait pas à augmenter d'autant les recettes budgétaires. Un grand nombre est en effet détenu par les caisses publiques et particulièrement par celles qui sont gérées par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Cette réserve étant faite, on peut répondre à l'argument en disant que si l'ensemble du pays subit une légère augmentation de charges par l'immunité des titres de rente, ce supplément d'impôt est largement compensé par les pertes considérables en capital subies par les rentiers par suite des perturbations de l'économie nationale. Il semble assez difficile de parler de privilège lorsque le titulaire de fonds d'Etat subit d'un seul coup, sous l'effet de la détresse des finances publiques subséquente à la crise économique, une dépréciation brusque de son portefeuille. Parler d'établir un impôt sur la rente sous prétexte d'égalité devant des charges est pour

(13) V. Jèze. *Techn. Crédit Public*.

le moins ironique au cours d'une période où l'unité monétaire a subi des amputations aussi nombreuses.

Ainsi, en ce qui concerne le principe de l'égalité devant les charges, on peut considérer que l'immunité fiscale de la rente française ne constitue pas à proprement parler une infraction susceptible de soulever des objections sérieuses. Pour l'établir, nous nous sommes efforcés de démontrer d'une part qu'elle n'était pas un privilège au sens propre du mot, d'autre part, que dans des circonstances actuelles elle n'aboutissait pas à créer au profit des rentiers une situation telle qu'on puisse considérer ces derniers comme favorisés dans la somme des sacrifices subis au profit du Trésor public.

Pour l'établir, nous ne nous sommes pas servi des arguments développés d'une façon traditionnelle sur la question de l'égalité contributive. Il ne s'agit plus à l'heure actuelle de se demander simplement si le rentier n'a pas payé lors de l'achat de titres l'avantage fiscal que lui confère l'immunité ; nous ne nous sommes pas posé la question de savoir si le rentier ne paie pas en capital l'impôt dont paraît exonéré son revenu ; de longues discussions ont été engagées sur la question, depuis que celle-ci a été débattue, et tous les arguments ont été développés dans un sens et dans l'autre par les économistes de tous les temps. Non seulement il serait fastidieux et stérile de les reprendre dans une nouvelle dissertation économique, mais dans les circonstances actuelles il semble que le débat doive être considérablement élargi ; du point de vue de la justice, une seule question se pose en fait, celle de l'égalité devant les charges publiques, au sens large du mot. Et à cet égard, une réponse paraît s'imposer : s'il est vrai que les créanciers de l'Etat n'acquittent pas leur part contributive aux charges

publiques sous la forme d'impôt sur les arrérages de leurs titres, ils la versent sous une forme beaucoup plus brutale en faisant bénéficier le Trésor de l'amputation de capital causée par toutes les perturbations monétaires de ces dernières années. La menace qui pèse sur eux est bien supérieure en fait à celle d'un impôt : c'est la menace d'une dépréciation pure et simple de leur capital.

Ainsi, du point de vue de la justice, il ne semble pas que l'on puisse dire à l'heure actuelle que l'immunité fiscale confère par elle seule aux créanciers de l'Etat une situation privilégiée.

CHAPITRE III

DOIT-ON ABOLIR L'IMMUNITÉ FISCALE DE LA RENTE FRANÇAISE ?

Il paraît nécessaire de fixer le point où nous en sommes arrivés dans la discussion théorique concernant l'immunité.

D'un côté, il est impossible de dire que l'Etat français se trouve en droit dans l'impossibilité de taxes sa rente. Le privilège fiscal des effets publics ne repose sur aucun engagement valable, et aucune objection d'ordre strictement juridique ne pourrait s'opposer à sa suppression.

Par contre, l'immunité en elle-même ne semble pas constituer une injustice. Du point de vue de l'équité, il faut se demander si par elle seule elle place le rentier français dans une situation qui en fasse un privilégié devant les charges publiques. A ce point de vue, nous avons cru pouvoir établir que l'immunité ne répondait à rien d'illicite ; qu'elle ne créait pas une classe de privilégiés et que l'exonération des titres de rente pouvait s'expliquer aussi bien, sinon mieux, que toute autre faveur fiscale. D'autre part, s'il est vrai qu'elle aboutit à une diminution des recettes se traduisant par une charge plus considérable imposée aux contribuables, nous avons vu que les circonstances actuelles nous obligeaient à placer la question sur un autre plan : il

faut se demander si, devant les sacrifices imposés à tous par le déficit des Finances publiques, le petit rentier se trouve être dans une situation privilégiée, et nous avons été amenés à conclure par la négative.

En résumé, rien n'oblige les pouvoirs publics à maintenir l'immunité de la rente. Mais du point de vue de l'équité, rien ne l'oblige à la faire disparaître.

Quelle solution devront-ils dès lors adopter qui soit la plus conforme aux intérêts de la nation, étant donné qu'ils ont conservé toute liberté à cet égard ?

Placée sur ce terrain, la discussion revêt un caractère tout à fait différent de celui qu'elle présentait au cours et à la fin du *xix*^e siècle. Lorsque les économistes discutaient les conséquences financières probables de la taxation, les adversaires prétendaient que celle-ci se serait traduite par une dépréciation du cours des rentes, entraînant une hausse du taux de l'intérêt, et même, d'après M. Neymarck, de celui de l'escompte ; un Ministre des Finances, M. Magne, avait même dit à ce sujet que, la rente étant le « remorqueur » des autres valeurs, une telle mesure pouvait avoir des répercussions déplorables sur l'ensemble du marché financier ; à quoi les partisans de la réforme opposaient que non seulement la rente était au contraire à la remorque des autres valeurs, mais que l'établissement d'un impôt, s'il provoquait une baisse momentanée des cours, ne pouvait entraîner aucune conséquence d'un caractère durable sur le niveau du crédit public.

Nous nous empressons de dire que nous écartons totalement la discussion à ce sujet, en trouvant la portée considérablement dépassée par les événements ; l'expérience de ces dernières années n'a d'ailleurs apporté aucun élément nouveau au débat.

L'établissement du prélèvement de 10% par le décret-loi du 16 juillet 1935 n'a été suivi d'aucun fléchissement des cours ; mais une telle mesure était la pièce maîtresse d'un système d'économies budgétaires dont l'opinion publique espérait un rapide assainissement financier ; le crédit public se trouvait à cette époque maintenu à un niveau élevé par l'inauguration d'une politique de déflation écartant toute éventualité d'opération monétaire. Contrairement à ce que paraît soutenir M. Carnavaggio dans sa thèse, « Les titres des emprunts publics devant le fisc » (14), la situation du cours des rentes pendant le mois de juillet 1935 ne fournit aucun argument ni aux adversaires ni aux partisans de l'immunité.

Mais nous disons que, dans la situation actuelle, toute discussion sur les répercussions de l'imposition de la rente ou le cours de celle-ci est totalement dépourvue d'intérêt. Car, pour se demander si le fait de prendre cette mesure comporte non un risque pour le crédit de l'Etat, il faut se demander si réellement ces pouvoirs publics ont intérêt à couvrir ce risque. Si l'impôt sur la rente ne présente aucun avantage, il n'y a pas lieu de se demander quels sont les inconvénients éventuels de son établissement.

Or, prenant la question à l'époque actuelle, on peut dire qu'il n'y a aucune raison d'adopter une mesure qui fasse naître de semblables discussions (15).

(14) Carnavaggio, *op. cit.*, p. 70.

(15) Il y a lieu de rappeler ici la boutade faite à la Commission extraparlamentaire par M. Delaunay-Belleville, qui soutenait que l'Etat n'avait aucun intérêt à taxer sa rente : « Aujourd'hui, disait-il, la rente est vierge, si je puis m'exprimer ainsi ; demain, si l'impôt est voté, elle ne le sera plus. Je n'ai pas besoin de vous expliquer la différence capi-

Deux arguments ont pu en effet être avancés en faveur de l'imposition : un argument de justice, reposant sur le principe de l'égalité des sacrifices ; ceci a fait l'objet du chapitre précédent ; en second lieu, un argument financier.

En ce qui concerne ce dernier, il semble qu'il ait été rarement invoqué par les partisans de la taxation : ce n'est pas pour accroître les recettes budgétaires que la plupart aspiraient à la suppression de l'immunité. Dans tous les programmes où il est question de taxer le revenu des créances sur l'Etat, leurs auteurs invoquent non pas le supplément de rentrées fiscales qu'entraînerait une telle mesure, mais la nécessité de mettre fin à une situation qu'ils estiment inéquitable, ou de satisfaire un idéal de justice conforme à leurs théories sociales.

En effet, quel que soit l'accroissement des recettes provoqué par l'imposition de la rente, il semble que ce seul avantage pécuniaire soit insuffisant pour abroger d'un seul coup ce que représente pour l'ensemble des Français l'immunité fiscale de leur rente.

Pour mémoire, si l'on considère qu'il existait en décembre 1937, 5 milliards de rentes amortissables et 1 milliard et demi de rentes perpétuelles en circulation, qu'un tiers environ de ces titres se trouvent déposés dans les caisses publiques, la recette fiscale provoquée par l'assujettissement à la taxe d'enregistrement de 18% se monterait environ à 790 millions de francs. Ressource appréciable sans doute, mais qui, dans un budget de 100 milliards, ne mérite pas le sacrifice que son acquisition imposerait à ceux qui la créeraient.

tale qui existe entre une vierge et une non-vierge. » P.V. Séance du 28 Novembre 1894, T.II, p.669.

M. Alfred Neymarck citait à la Commission extraparlamentaire de 1894 une boutade de sir Robert Peel assez adaptée à la situation : « Je me représente le Ministre des Finances comme un pêcheur à la ligne qui jette mélancoliquement son hameçon ici et là, qui espère de temps à autre retirer un gros poisson, tandis que le plus souvent c'est un tout petit poisson qu'il enlève, tout à fait insuffisant pour l'appétit insatiable du crédit public. »

En effet, que cette façon de voir soit justifiée ou non, il est du sentiment de tous que le gouvernement qui déciderait de créer cette recette de 790 millions au détriment des rentiers commettrait une violation d'engagement.

C'est là, comme nous l'avons vu dans l'historique, un état d'esprit qui n'a cessé de se maintenir dans l'opinion.

Il a été consacré par la Constituante qui a élevé à la hauteur d'un principe l'immunité fiscale des titres de rente. Indépendamment de toute raison de circonstances, et bien qu'elle vienne d'édicter la règle de l'égalité de tous devant les charges, l'Assemblée proclama le décret du 4 décembre 1790 œuvre de Barnave.

Ce texte, qui en soi s'oppose à la taxation des arrérages de la dette publique, tout en autorisant l'assujettissement du rentier à l'impôt personnel, est devenu l'origine d'une tradition dont la loi de Vendémiaire an VI a été une des premières applications. De plus en plus, toute idée de taxation des rentes fut considérée comme une velléité de rupture des engagements de l'Etat, quelles que fussent les modifications que les circonstances allaient entraîner quant à la portée des déclarations faites aux rentiers par les législateurs révolutionnaires. Nous avons vu à quel point cette tradition était solide en

1872, lorsque l'exclusion des rentes du nouveau système présenté par Casimir Périer ne souleva aucune objection. Et malgré les discussions dont la question a été l'objet depuis lors, on peut dire que l'opinion n'a fait que se confirmer, au point que toute idée de taxation paraît aujourd'hui plus que jamais une violation de contrat.

Pour prouver que cet état d'esprit n'a pas cessé d'exister à l'époque contemporaine, plusieurs circonstances peuvent être prises à témoin.

D'une part, les seuls projets fiscaux qui aient paru après la guerre, et où il ait été question d'une taxation des rentes, ont été des projets d'origine socialiste. En cela, leurs auteurs avaient prolongé la tradition établie dans leurs rangs par Proudhon et Jaurès : la taxation de la rente a toujours été pour eux une première atteinte portée au principe de la liberté contractuelle ; ce fut la seule raison pour laquelle ils accordèrent leurs suffrages à un projet comme celui qui fut présenté par le ministère modéré de M. Cochery. Leur point de vue n'a pas été modifié : en 1935, nous trouvons un projet communiste de réforme fiscale qui comporte la taxation de la rente. Après qu'il eut quitté le gouvernement, M. Léon Blum proposait lui aussi l'impôt sur la rente. On peut donc dire à l'heure actuelle que la suppression de l'immunité fait partie du programme de ceux pour qui toute espèce d'engagement de nature contractuelle mérite d'être révisé.

Il y a plus. Lorsqu'en 1935, le Ministère Laval institua le prélèvement de 10% sur tous les paiements de l'Etat, il l'étendit aux arrérages de la Dette Publique, mais en même temps qu'il atteignait la rente, il déclarait qu'il se trouvait dans l'obligation de prendre cette mesure qu'il considérait comme exceptionnelle, pour créer une situation

uniforme à tous les créanciers de l'Etat. Il existe très peu de textes officiels sur la question, mais le seul qui puisse véritablement laisser entrevoir la pensée du gouvernement à cet égard, l'exposé des motifs du projet de décret-loi, et que nous tenons à citer une seconde fois, paraît bien inspiré de cette idée (16).

« Le prélèvement de 10% s'appliquera aux arrérages de la dette publique et nous ne méconnaissons ni la gravité ni le caractère anormal de cette décision. Le gouvernement s'y est cependant résolu afin de ne faire aucune distinction entre les diverses catégories de créanciers de l'Etat et aussi pour que le redressement financier soit complet et immédiat (17). » On voit très bien, d'après ces lignes, que si le gouvernement a été amené à étendre le prélèvement aux coupons de rente, c'est vraiment parce qu'il n'a pu agir autrement, et qu'il se rendait très bien compte qu'on allait lui reprocher de rompre un engagement.

On peut même aller plus loin dans cet ordre d'idées. Le prélèvement de 10%, qui en soi constituait une rupture des obligations de l'Etat à l'égard de tous ses créanciers, a été établi timidement, sur les arrérages de la dette, comme si l'engagement d'immunité était encore plus fort que les autres ; l'Etat allait réduire d'une façon unilatérale sa dette vis-à-vis de tous ses créanciers ; les auteurs de la loi éprouvèrent le besoin de parler spécialement des rentes pour déclarer qu'ils étaient obligés de les comprendre dans les éléments frappés du prélèvement ; c'est donc qu'ils considéraient en 1935 l'immunité des titres comme une obligation encore plus sacrée

(16) Voir la référence à la fin de l'historique.

(17) Cf. supra, et R. S. L. F., 1935, p.445.

que toutes celles qu'avait prises l'Etat vis-à-vis de ses autres créanciers.

Ils l'ont si bien compris, que dès la loi de finances du 31 décembre 1936 (18) le prélèvement était supprimé pour les titres nominatifs et pour ceux qui, au porteur, étaient déposés dans des établissements agréés ; le 31 août 1937, le prélèvement était supprimé complètement pour les titres possédés par les personnes physiques.

Et si l'on interroge l'opinion des financiers, au moment de l'établissement des 10%, on voit que ses partisans eux-mêmes les considéraient, en ce qui concerne les arrérages de la Dette, comme une violation d'engagement plus grave que vis-à-vis des autres créanciers, M. Frédéric Jenny écrivait, dans la *Revue Politique et Parlementaire* : « L'idéal eût été une déflation massive de toutes les charges budgétaires autres que celles de la Dette Publique ; on eût ensuite attendu l'effet favorable de cette déflation sur le crédit de l'Etat pour procéder à une large conversion volontaire ; nulle atteinte n'eût été portée aux obligations contractuelles de l'Etat ni à celles des particuliers. Mais le gouvernement a estimé qu'un tel plan, s'inspirant uniquement de considérations financières et juridiques, était irréalisable. Il a fallu tenir compte de considérations d'ordre psychologique et politique. Pour obtenir l'accord de ses ministres, et aussi l'acceptation de son programme par la majorité de l'opinion, le chef du gouvernement a dû généraliser la pénitence, répartir les sacrifices suivant une justice distributive un peu sommaire, mais qui n'en laisse pas moins l'impression que tous les citoyens sont associés équi-

(18) B. législ. Dalloz, 1936, p.1105.

tablement que possible à l'effort de redressement (19). »

Ainsi, plus que jamais, l'immunité de la rente paraît un dogme sacré sur lequel les gouvernements n'osent porter la main que lorsqu'ils s'y trouvent irréductiblement obligés. Et cette attitude s'explique par les répercussions psychologiques d'une mesure qui aboutirait à réduire les arrérages de la dette.

Nous avons vu qu'à l'heure actuelle les titres de rente se trouvent beaucoup moins entre les mains de gros capitalistes que de petits épargnants dont le nombre, heureusement encore assez élevé, se répartit d'une façon diffuse dans l'ensemble du pays. Ce sont les réactions de ce public extrêmement épars qui déterminent en grande partie la valeur du crédit de la nation.

Or, le raisonnement du petit rentier ne s'établit pas toujours de la même manière que celui des économistes. Lorsque l'Association des porteurs de rente française, s'étant réunie en 1935, sous la présidence de M. Marcel Marion, membre de l'Institut, déclara que le prélèvement de 10% était préférable à une dévaluation (20), elle affirmait une vérité incontestable du point de vue scientifique. Mais est-ce à dire que le porteur de quelques titres de rente française qui, au moment où il se présente à un guichet public, reçoit 90% du montant habituel de ses arrérages, ne va pas manifester une désillusion défavorable au crédit public ? Il est vrai que le préjudice subi est inférieur, pour lui, à celui qui suit une opération monétaire : mais les effets d'une dévaluation sont lents, ils aboutissent progressive-

(19) Revue politique et parlementaire, 1935, p.345.

(20) Econ. franç. 28 Déc. 1935, p.807.

ment à une élévation des prix ; le pouvoir d'achat du petit rentier se trouve peu à peu abaissé. Dès lors, quelle sera la réaction de celui-ci à la suite d'une opération monétaire ? Il se plaindra d'une hausse du coût de la vie, mais il n'aura pas l'impression d'être directement spolié. Il continuera à encaisser le montant de ses coupons, et ce ne sera qu'au moment où il voudra l'utiliser par l'achat de ce dont il aura besoin qu'il s'apercevra que le même nombre d'unités monétaires ne lui permettra pas d'acquérir les mêmes objets qu'autrefois : et, dans son esprit souvent assez simpliste, il lui arrivera souvent de ne pas comprendre que, dans le déséquilibre, ce ne seront pas les marchandises qui auront augmenté de valeur, mais l'unité monétaire qui se sera dépréciée.

Une telle façon de raisonner peut, il est vrai, paraître d'une moralité douteuse. N'est-elle pas cependant adoptée plus ou moins consciemment par les gouvernements qui se lancent délibérément dans les manipulations monétaires ? Pour eux, une banqueroute déguisée est préférable à l'apparence d'une banqueroute véritable. Réduire systématiquement de tant pour cent les arrérages de la Dette ne peut être considéré par personne autrement que comme une banqueroute partielle ; les réduire pour une raison fiscale n'en serait peut-être pas une en droit, mais en aurait les apparences ; une dévaluation, bien qu'étant une spoliation pure et simple des créanciers de l'Etat comme des particuliers, a pu être considérée comme une mesure technique destinée à restaurer l'économie nationale.

Cette façon de raisonner des pouvoirs publics est appuyée sur un élément important : la psychologie du rentier sur laquelle est fondé tout le crédit public. Il paraît ainsi démontré, aussi invraisem-

blable que cela paraisse, que l'établissement d'un impôt sur la rente porterait un coup plus brutal au crédit public que toutes les dévaluations.

Aussi, notre conclusion est la suivante : il ne s'agit pas de prendre parti pour ou contre la politique de dévaluation ; mais pourquoi risquerait-on de porter atteinte au crédit de la nation par l'établissement d'un impôt qu'aucune raison d'équité ne semble devoir commander ?

Pour appuyer enfin cette opinion en faveur de l'immunité, une observation est enfin nécessaire ; s'il est vrai qu'au regard de l'impôt, le rentier se trouve privilégié, n'occupe-t-il pas, particulièrement de nos jours, une situation qui mérite des ménagements ? Existerait-il même une classe de créanciers de l'Etat, serait-il injuste de lui accorder certaines faveurs fiscales qui viendraient à peine compenser les sacrifices qu'elle a subis ou qu'elle est exposée à subir ? Et, à cet égard, les lignes écrites par Montesquieu prennent une valeur plus significatives aujourd'hui que jamais : « Il y a quatre classes de gens qui paient les dettes de l'Etat. Ces propriétaires de fonds de terre, ceux qui exercent leur industrie par le négoce, les laboureurs et les artisans, enfin les rentiers de l'Etat ou des particuliers. De ces quatre classes, la dernière, dans un cas de nécessité, semblerait devoir être la moins ménagée, parce que c'est une classe entièrement passive dans l'Etat, tandis que ce même Etat est soutenu par la force active des trois autres. Mais, comme on ne peut la charger sans détruire la confiance publique, dont l'Etat en général et ces trois classes en particulier ont un souverain besoin ; comme la foi publique ne peut manquer à un certain nombre de citoyens sans paraître manquer à tous ; *comme la classe des créanciers de l'Etat est toujours la plus*

exposée aux projets des Ministres et qu'elle est toujours sous les yeux et sous la main, il faut que l'Etat lui accorde une singulière protection et que la partie débitrice n'ait jamais le moindre avantage sur la partie créancière (21). »

Une telle opinion vient de recueillir une force nouvelle ; récemment, elle reçut l'appui de la plus puissante autorité financière du Parlement ; elle est adoptée maintenant par un homme dont le nom avait failli, sans les événements de 1914, être lié à la suppression définitive de l'immunité fiscale. Lors de la discussion au Sénat du projet de loi adopté par la Chambre tendant à accorder au gouvernement de M. Léon Blum les pleins pouvoirs financiers, M. Joseph Caillaux s'exprimait ainsi :

« *M. Joseph Caillaux.* — Quant à la taxation de la rente, j'en ai été partisan jadis. J'en suis partisan en théorie, j'en serais partisan dans le fait, si des engagements solennels n'avaient été pris depuis quelques années par des textes précis en faveur des rentiers. Lorsque jadis je concevais et lorsque je faisais voter par la Chambre des Députés une taxation de la rente, je n'obtenais ce vote que parce que je lui démontrerais qu'aucun texte à aucune époque n'avait jamais exempté la rente.

M. Léon Blum. — C'est le débat de 1912 ?

M. Joseph Caillaux. — Oui, mais depuis, dans tous les actes par lesquels on a fait appel au crédit public, on a régulièrement pris l'engagement de ne pas taxer la rente. Venir aujourd'hui frapper les porteurs de fonds publics qui n'ont pas été précisé-

(21) Montesquieu. *Esprit des Lois*. L. XXII, Ch. XVIII.
Ch. Garnier, p. 371.

ment favorisés ces dernières années (*Sourires approbatifs*), vraiment, ce serait excessif. D'autant plus que, vous le savez, la clientèle de vos rentiers n'est pas composée de gens très riches, ce sont de petites gens (22). »

En réalité, nous ne voyons pas clairement à quels engagements contractés depuis 1914 fait allusion M. Caillaux ; par ailleurs, il paraît démontré que toute obligation nouvelle contractée par l'Etat français au regard de l'immunité resterait entachée de nullité ; mais l'orateur semble surtout penser que l'équité fiscale n'exige aucunement ce nouveau sacrifice des rentiers, qui ont déjà trop souffert des récents événements financiers ; d'autre part, qu'il serait dangereux de faire subir à l'heure actuelle cette épreuve au crédit public.

Nous venons ainsi de voir qu'il n'y a pas lieu de supprimer aux rentiers l'exonération dont ils jouissent au regard de l'impôt cédulaire. L'immunité fiscale, telle qu'elle existe en France à l'heure actuelle, peut être maintenue, à notre sens, sans inconvénients, et la réaction qui suivrait son abolition constitue un risque à ne pas courir par un gouvernement qui tient à ménager le crédit de la nation.

Une autre question se pose cependant à l'heure actuelle, en présence de la crise des finances publiques, celle de savoir s'il n'y a pas lieu d'augmenter les privilèges fiscaux pour les emprunts à émettre. Les grands besoins de la Trésorerie ont amené certains auteurs à se demander si les nouvelles émissions n'auraient pas plus de chances de succès si

(22) Sénat. Séance du 8 Avril 1938. Débats du Sénat, J.O. du 9, p.533.

l'on promettait aux souscripteurs une exonération d'impôts complète.

Un premier exemple de ce type d'emprunt a été fourni par le 4 % 1925 lancé par M. Joseph Cailiaux, et qui comporte par ailleurs la garantie de change.

A l'heure actuelle, de semblables projets ont germé dans certains esprits : dans un article paru dans la *Revue de Paris* (23), le comte de Fels envisage un projet d'emprunt dont les titres seraient totalement exempts de tout impôt présent et futur.

Dans le même ordre d'idées, le gouvernement belge (24) vient d'effectuer une émission de 1 milliard dont le taux doit passer successivement de 3 1/2 à 4% et dont les titres portent exemption complète de tout impôt présent et futur.

A ce sujet, il suffit de renvoyer purement et simplement aux paroles prononcées par M. Jèze dans son cours sur la Technique du Crédit Public ; une telle promesse d'immunité, inscrite dans un contrat d'emprunt, est radicalement nulle.

De même étaient nuls les engagements pris effectivement par l'Etat français dans ses textes antérieurs. Ces engagements tendaient à préserver les rentiers contre tout impôt prélevé sur leurs arrérages, laissant totalement la main libre aux pouvoirs publics pour frapper les créanciers de la Nation à l'impôt personnel. Bien que sans valeur juridique, l'Etat se trouve actuellement dans la nécessité morale de les respecter. Il n'y a aucun lieu pour l'Etat de contracter de nouvelles obligations qui seraient

(23) *Rev. Paris*, 15 Octobre 1938. Un programme financier, p. 912-925.

(24) Cf. l'« *Information* » du 18 Octobre 1938.

également sans valeur et qui tendraient à l'exception de l'impôt personnel.

Une telle remarque paraissait s'imposer particulièrement à l'époque actuelle. Toutes les dispositions tendant à accorder aux rentiers des privilèges fiscaux à titre définitif ont été pris dans des périodes de grande crise financière. Or, aujourd'hui, où, malgré un redressement incontestablement amorcé, la situation de la Trésorerie paraît encore extrêmement critique, déjà des projets apparaissent qui, pour favoriser de nouvelles émissions, tendent à accorder aux souscripteurs éventuels des avantages fiscaux supplémentaires. Il apparaît nécessaire d'enrayer immédiatement de semblables vellétés qui priveraient les générations futures de ressources budgétaires dont une décision juridiquement nulle aurait décidé la suppression.

CONCLUSION

L'immunité fiscale est un fait. Dès la fin de l'Ancien Régime, on paraissait en comprendre la nécessité. Qu'un impôt fût prélevé sur un coupon de rente, cela parut toujours une mesure de spoliation destinée uniquement à réduire les arrérages de la dette. L'esprit du petit rentier français distingue mal la notion de l'Etat débiteur et de l'Etat souverain. Si, lorsqu'il présente ses coupons à l'encaissement, on lui verse une fraction de ses arrérages, il sera peut-être difficile de lui faire comprendre que l'autre fraction constitue un impôt ; mais si, après en avoir touché l'intégralité, on lui demande une déclaration et le versement d'un droit à raison du revenu qu'il tire de ses titres de rente, sa réaction ne sera peut-être plus la même.

C'est dire assez la raison purement psychologique du maintien des privilèges fiscaux. Ne reposant sur aucun autre fondement que la susceptibilité du petit rentier, ils sont suffisamment entrés dans les mœurs pour mériter d'être maintenus. Reposant sur une erreur juridique communément répandue depuis un siècle et demi, l'immunité fiscale de la rente française constitue un principe plus solide que n'importe quel autre de nature constitutionnelle. Son histoire est un exemple caractéristique de l'évolution d'une règle de droit coutumier ; elle montre que souvent, dans le domaine du droit public, une opinion commune, même fondée sur une erreur a

plus de puissance qu'un texte valable. Tout ce qu'on peut dire à son sujet, c'est qu'aux yeux de tous elle est élevée à la hauteur d'un dogme, mais d'un dogme qui n'est écrit nulle part, car s'il était écrit, le texte qui le consacrerait serait radicalement nul.

Mais nous devons le respecter ; aucune raison d'équité ne peut forcer un gouvernement à porter atteinte à cette « arche sainte », selon le mot d'un Ministre des Finances.

Il n'en reste pas moins que, reposant sur des engagements sans valeur, les textes sur lesquels on a voulu l'étayer doivent être interprétés « *stricto sensu* », qu'il ne saurait être question d'en accroître volontairement la portée.

Vu : *Le Doyen*,
RIPERT.

Vu : *Le Président*,
BARTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSEY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — *Ouvrages consultés traitant essentiellement de la question de l'Impôt sur la Rente*

- PECH DE LACLAUSE. — L'Impôt direct et la rente sur l'Etat. Thèse. Toulouse, 1899, T.58, 240 p.
- PINEAU. — Immunités fiscales des rentes françaises. Thèse, Poitiers, 1898, T.41, 221 p.
- CHANTEREAU. — L'impôt sur la rente. Thèse, Paris, 1900, T.33, 158 p.
- DIGEAUX. — L'impôt sur les titres de rentes. Thèse, Lille, 1900, T.89, 300 p.
- LEVEL. — L'impôt sur la rente. Th., Paris, 1903, T.54, 115 p.
- Edg. MILHAUD. — L'imposition de la rente. 1 vol. in-16. Paris 1908, 257 p.
- ROLLET. — La Rente française devant l'Impôt. Thèse, Paris, 1914, T.22, 200 p.
- CARNAVAGGIO. — Les titres des emprunts publics devant le fisc. Thèse, Paris 1938, T.38, 112 p.

II. — *Ouvrages généraux*

a) *Traité généraux de Science financière*

- ALLIX. — Traité de Science et de Législation financières.
- JÈZE. — Cours de Science et de Législation financières. La Technique du Crédit Public. Paris, 1924, 224 p.
- P. LEROY-BEAULIEU. — Essai sur la répartition des richesses. Paris 1881, 570 p.

GASTON GROS. — L'impôt sur le revenu. Préface de René Renoult, Paris, 1884, 619 p.

CHAILLEY. — L'impôt sur le revenu. Législation comparée et économie politique. Paris, 1884, 1 vol. in-8°, 619 p.

b) *Ouvrages de doctrine*

LE TROSNE. — De l'Administration provinciale et de la Réforme de l'Impôt. Paris, 1788, in-8°, 2 vol. T.II, 590 p.

MONTESQUIEU. — Esprit des Lois, Garnier, éd.

J.-J. ROUSSEAU. — Contrat Social. Flammarion, 2 vol.

c) *Traité d'histoire financière*

A. d'ESPEISSES. — Traité des Tailles et autres impositions. Collection des Œuv. complètes. 3 vol. in-fol. Lyon 1750.

MOREAU DE BEAUMONT. — Mémoire concernant les Impositions et les Tailles. 5 vol. Paris 1787. in-4°, Notamment Tome II : 329 pages.

BAILLY. — Histoire des finances. Paris, 1830, 2 vol. in-8°.

M. MARION. — Impôts directs sous l'Ancien Régime et principalement au XVIII^e siècle. Paris, 1910, 432 p.

HOUQUES-FOURCADE. — Dixièmes, Vingtièmes, Cinquantièmes. Leur application dans la Généralité de Guyenne. Paris, 1889, 2 vol. in-8°, 308 p.

VÜHRER. — Histoire de la Dette Publique. Paris 1886, 2 vol. in-8°.

GORGES. — Histoire de la Dette Publique. Paris 1884, 1 vol. in-16, 368 p.

M. MARION. — Histoire des Finances depuis 1715. Paris 1919, 5 vol. in-8°.

R. STOURM. — Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution. Paris, 1885, 2 vol. in-8°.

— Finances du Consulat. Paris 1902, in-8°, 363 p.

— Bibliographie historique des finances du XVIII^e siècle, in-8°. Paris 1885.

GOMEL. — Histoire financière de l'Assemblée Constituante, Paris 1896, 1897. 2 vol. in-8°.

— Histoire financière de la Législative et de la Convention. Paris 1902-1905. 2 vol. in-8°.

MINORET. — La contribution personnelle sous la Révolution. Thèse, Paris 1900, T.66, 698 p.

R. ARNAULT. — Débâcle financière de la Révolution. Cambon, d'après des documents inédits. Paris, 2^e éd. 1926, 324 p.

d) *Ouvrages d'histoire générale* *

MICHELET. — La Prise de la Bastille. T.I de l'Histoire de la Révolution Française. Paris, Calmann-Lévy, éd.

Edm. et J. DE GONCOURT. — Histoire de la Société sous le Directoire. Paris. Bib. Charpentier, 1899, 432 p.

DUMONT (Et. Pierre-Louis). — Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières Assemblées législatives. Ouv. posth. publié ch. M. J.-L. Duval, Paris. Ch. Gosselin, 1832, in-8°, 479 p.

J. REYNACH. — Discours et plaidoyers politiques de Gambetta. Paris, 1881-1885, II vol

GIGNOUX. — Vie du Baron Louis. Paris. Nouvelle Revue Française, 1928.

III. — *Documents*

a) *Ancien Régime*

Registres du Parlement de Paris. Arch. Nat. Manuscrits.

Isambert.

Coutumes de la prévosté et vicomté de Paris, avec les notes de M. C. du Molin. Dernière édition, Paris, cf. Nicolas Pepingue, 1678, in-12, 922 p.

GUYOT. — Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale. Ouvrage de plusieurs jurisconsultes mis en ordre et publié par M. Guyot, écuyer, ancien magistrat. A Paris ch. Visse, libraire, 1884, 1 vol. in-4°.

DE BOISLILLE. — Mémoire des Intendants sur l'état des Généralités. Paris 1881.

Code de Louis XV (1722-1740), 4 vol, in-12, Paris 1758.

Actes royaux.

Recueil des Edits et Déclarations du Roi. Lettres Patentes et Ordonnances de S. M., 26 vol. Grenoble, 1690-1783.

Registres de l'Hôtel de Ville.

Code des Tailles.

Table des Edits et Lettres Patentes. 20 vol. Paris 1767 et suiv. (1765-1785).

Œuvres complètes de M. Necker, publiées par M. le Baron de Staël, son petit fils. Paris, Truttel et Wurtzel, 1820-1821, 15 vol. in-8°.

Œuvres complètes de Turgot. Edité par Daire, 2 vol. in-4°. Paris, Guillaumin, 1844.

b) *Période révolutionnaire*

Moniteur Universel. Réimpression.

DUVERGIER. — Recueil de Lois et Décrets.

Résumé général ou extraits des cahiers de pouvoirs, instructions, demandes et doléances, réunis par les divers baillages, sénéchaussées et pays d'Etat, du royaume à leurs députés à l'Assemblée des Etats Généraux ouverts à Versailles, le 4 mai 1789. Avec table raisonnée des matières. Paris, 1789, 3 vol. in-8°.

Divers cahiers de doléances trouvés à la Bibl. Nat. sous la cote Le 24...

BLOCH. — Procès-Verbaux des Comités des Finances de la Constituante :

1^{re} Partie, in-8°, Paris 1922.

2^e Partie, in-8°, Paris 1923.

Discours de M. Mirabeau, l'aîné, sur la proposition faite à l'Assemblée Nationale par M. Lavenue, d'imposer les rentes, jugée dans la séance du 4 Déc. 1790, in-8°. Pièce.

P.V. des Séances des Assemblées révolutionnaires. B.N. Cotes Le²⁹, Le³⁸, Le⁴³, Le⁴⁵.

c) *Période contemporaine*

Moniteur Universel.

Journal Officiel de l'Empire français.

Journal Officiel. Débats parlementaires.

Impressions de la Chambre des Députés et du Sénat.

Procès-Verbaux de la Commission extraparlémentaire de l'Impôt sur les revenus.

Bulletin Législatif Dalloz.

IV. — *Articles de Revues, pamphlets, correspondance.*

a) *Sur l'Ancien Régime*

M. MARION. — L'impôt sur la rente en 1764

Extrait du bulletin historique et philosophique, 1898, 10 p.

b) *Sur la Révolution*

Et. CLAVIÈRE. — Opinion d'un créancier de l'Etat. A Londres, et se trouve aussi à Paris, ch. Buisson, libraire, rue d'Hauteville, Paris, 1789, in-8°.

De la conjuration contre les finances et des mesures prises pour en arrêter les effets. Paris, ch. le Directeur de l'Imprimerie du Cercle Social, in-8°, 1792, 115 p.

Lettre de M. Montesquiou à M. Clavière sur son ouvrage, intitulé « De la conjuration... » Paris. Imprimerie du Pont, in-8°, 32 p.

Réponse de M. Clavière à M. de Montesquiou, sur un écrit intitulé « De la conjuration... », Paris, 23 Avril 1792, in-8°, 12 p.

Anonyme. — Les rentes sur l'Etat peuvent-elles être légitimement assujetties à une retenue sous forme de contribution? Paris, 1790, 10 p. B.N. Lg⁸⁰ 73.

BRESSOT. — Rôle politique de Cambon sous les Assemblées révolutionnaires, in-8°, 19 p.

LEVRAY. — Terray-Cambon, tarité comme il le mérite par un très petit créancier de l'Etat. Paris. Environ Brumaire An II, 8 p.

Coup d'œil d'un aveugle sur l'Administration du Contrôleur Général Cambon. L'Ami des Citoyens, N° 6.

J. BARTHELEMY. — Principes financiers de la Révolution. Cahiers de la Révolution française. Rec. Sirey, 1936, n° 6, 91 p.

BRICOGNE. — Opinion et observations sur le budget de 1814, sur le budget de Juin 1815, et sur les différents systèmes de finances suivis en France depuis l'An VIII jusqu'au 3 Juillet 1815, par un créancier de l'Etat. 3^e édit. Paris, 1815, in-8°, 358 p.

c) *Période contemporaine*

Revue politique et parlementaire.

Revue de Science et de Législation financières.

Revue d'Economie politique.

Economiste français, Numéro du 23 Mai 1914.

Revue des Deux Mondes. Article de M. Léon Say, du 1^{er} Octobre 1894.

Léon SAY. — Conférence de l'Isle Adam.

Y. GUYOT. — Rapport fait au nom de la Commission du budget sur les questions soulevées par diverses propositions d'Impôt sur le Revenu. Paris, Guillaumin, 1887, 344 p.

Léon SAY. — Dictionnaire des Finances.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	7
 PREMIÈRE PARTIE. — LA TRADITION DE L'IMMUNITÉ . .	10
 CHAPITRE PREMIER. — <i>Ancien Régime</i>	11
<i>Section I.</i> — Impôts personnels	13
§ I. La taille :	14
a) taille réelle	14
b) taille personnelle	17
§ II. La capitation	18
<i>Section II.</i> — Impôts réels	21
§ I. Situation des effets publics dans le sys- tème créé par la déclaration de 1710	22
§ II. Régime fiscal des effets publics entre 1713 et 1764	24
§ III. La déclaration de 1764	31
§ IV. Les édits d'emprunt entre 1770 et 1789	36
 CHAPITRE. II. — <i>La Révolution</i>	40
<i>Section I.</i> — Les Etats Généraux	40
<i>Section II.</i> — L'Assemblée Constituante	48
§ I. Les principes	48
a) la volonté, clairement affirmée par l'As- semblée de respecter les engagements de la Nation	48

b) la volonté de l'Assemblée de répartir les charges entre tous les citoyens	53
§ II. L'application du double principe	56
a) les emprunts des 9 et 27 août	56
b) la rente et le système fiscal de la Constituante. Le décret du 4 décembre 1790	62
Section III. — La Convention et le Directoire ..	89
§ I. Décret du 24 août 1793	89
§ II. Loi de Vendémiaire An VI	101
CHAPITRE III. — <i>L'Impôt sur la rente depuis la loi de Vendémiaire An VI</i>	115
Section I. — Propositions d'impôt spécial	119
Section II. — Propositions d'impôts sur la circulation des créances sur l'Etat	123
Section III. — La rente devant l'impôt sur le revenu	141
§ I. La rente et l'Impôt sur le revenu avant 1872	142
§ II. L'Impôt sur la rente après 1872 et jusqu'au projet Caillaux de 1907	158
§ III. L'immunité fiscale et le projet Caillaux de 1907	169
CHAPITRE IV. — <i>La question de l'imposition de la rente après 1914</i>	181
<i>Conclusion de l'étude historique</i>	192
DEUXIÈME PARTIE. — VALEUR JURIDIQUE ET PRATIQUE DE L'IMMUNITÉ	195
CHAPITRE PREMIER. — <i>Problèmes juridiques que pose l'immunité</i>	195
Section I. — Un Etat a-t-il le droit de frapper d'un impôt les arrérages de sa dette ?	196

Section II. — Un Etat peut-il valablement s'engager à ne jamais frapper les intérêts de sa dette ?	208
Section III. — Quelle est l'étendue des obligations contractées par l'Etat français envers ses rentiers au regard de l'impôt	211
Conclusion de l'étude juridique du problème de l'immunité	218
CHAPITRE II. — L'immunité constitue-t-elle une iniquité ?	219
CHAPITRE III. — Doit-on abolir l'immunité fiscale de la rente française ?	227
CONCLUSION	243
BIBLIOGRAPHIE	245

